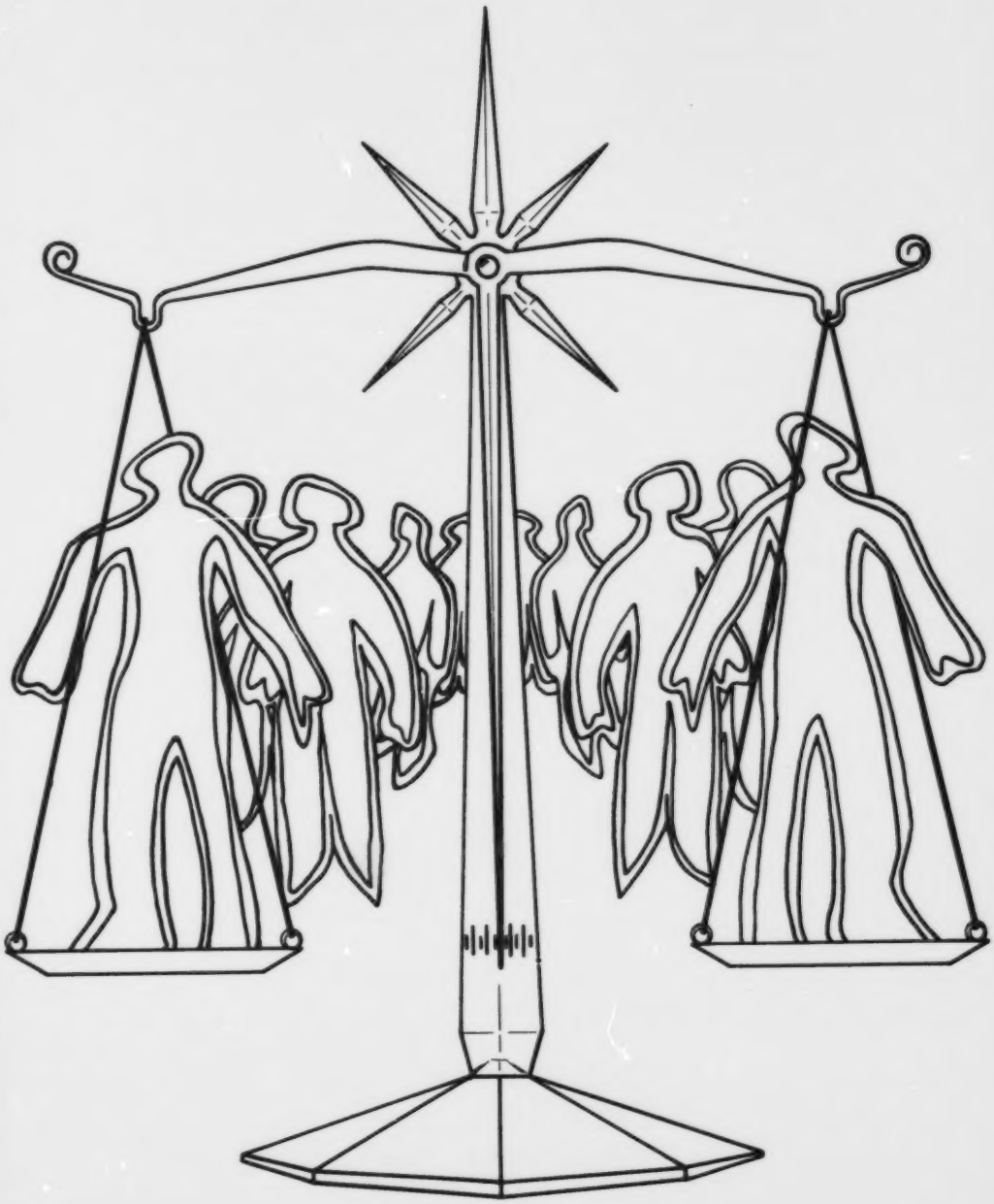


Justice has always evoked a sense of equality, proportionality, and compensation.

BERGSON

© Minister of Supply and Services Canada 1978

Available by mail free of charge from

Law Reform Commission of Canada
130 Albert St., 7th Floor
Ottawa, Canada K1A 0L6

Cat. No. J32-1/9-1975
ISBN 0-662-01828-1
Reprinted 1978

Law Reform Commission of Canada

Commission de réforme du droit du Canada

March 1976

The Honourable S. R. Basford,
Minister of Justice,
Ottawa, Ontario.

Dear Mr. Minister:

In accordance with the provisions of Section 16 of the *Law Reform Commission Act*, we have the honour to submit herewith the report with our recommendations on the studies undertaken by the Commission on expropriation laws.

Yours respectfully,

E. Patrick Hartt
Chairman

Antonio Lamer
Vice-Chairman

J. W. Mohr
Commissioner

G. V. La Forest
Commissioner

REPORT
ON
EXPROPRIATION

Commission

Honourable E. Patrick Hartt, Chairman
Honourable Antonio Lamer, Vice-Chairman
Dr. J. W. Mohr, Commissioner
Dr. Gérard V. La Forest, Q.C., Commissioner

Secretary

Jean Côté

Special Consultant

Gaylord Watkins

Table of Contents

Introduction 1

The Essentials of Good Expropriation Law 3
1. Guiding Principles 3
2. One Expropriation Statute 4

Who Should Be Able to Expropriate? 5
1. Government as Expropriator 5
2. Private Enterprises as Expropriators 6
(a) Strip-takers 6
(b) Private Enterprises Generally 7

The Pre-Expropriation Phase 9
1. Under The *Expropriation Act* of 1970 9
2. The Pre-Expropriation Hearing 10
3. Strip-Takers 12

The Expropriation Phase 17
1. Title 17
2. Possession 17
3. Immediate Funding 18
4. Abandonment 18

The Post-Expropriation Phase 21
1. Statutory Negotiation 21
2. Formal Determination of Compensation 21
3. When Should Compensation Be Determined 22

4. Prohibiting Double Recovery 22
5. Partial Taking 22
6. Injurious Affection on a Partial Taking 23
7. Equivalent Reinstatement 24
8. Leases and Tenancies 24
9. Mortgage and Other Security Interests 25
10. Who Should Determine Compensation 25
11. Costs 26

Miscellaneous Matters 29
1. Personal Property 29
2. Injurious Affection 29

Land Acquisition Practices 31
1. A Central Land Agency 31
2. Appraisals 32
3. Openness 32
4. Standard Form Agreements 33
6. A Legal Rights Booklet 33

Conclusion 35

Appendix 37

Introduction

Our concern with expropriation began in 1972, following a suggestion by the Department of Justice. Coming so shortly after the enactment of a new *Expropriation Act* in 1970, the suggestion did not at first glance appear to involve an obvious area for reform. The 1970 Act was clearly progressive legislation that ended much of the unfairness possible under the earlier law. But we soon learned there were solid grounds for continuing to improve federal expropriation law.

The 1970 Act left untouched more than twelve hundred expropriation powers—including some that could be used without any obligation to provide compensation, let alone fair procedures. How these various powers were conferred, how they could be used, how long they might last—provisions on these matters vary widely. Many powers are governed by the clearly inadequate provisions of the *Railway Act* that date from the last century and give no right of notice or hearing to the landowner. Others are subject to the equally inadequate procedural requirements of the pre-1970 *Expropriation Act*. Some powers have special procedures, like the rather arbitrary ones that may be used by the Canadian National Railway Company. The CNR's procedures at least appear in a public statute. Many expropriation powers and procedures are buried in private Acts passed decades ago and never published again. And to add to the burden of those

seeking to find the law, rarely is all the applicable law found in one statute. The need for a single federal expropriation statute containing all expropriation powers and procedures was obvious. How else could we remove the "legal jungle surrounding federal expropriations"—as one comment on our Working Paper put it?

We initially hoped that the *Expropriation Act* of 1970 could simply be extended to govern all federal expropriations. But we soon discovered that many powers outside the Act, and particularly those available to strip-takers such as railway and pipeline companies, have procedural and regulatory needs that the Act does not meet. A close analysis also revealed a number of features that required strengthening if this Act was to serve as the foundation for the single expropriation statute we believe is necessary.

Following our study of the area, we published and circulated a Working Paper on Expropriation in May of 1975, and invited comments on it. Comments came from a variety of individuals and organizations. They provided us with additional insights, pointed out a number of shortcomings, but in the end, supported most of our proposals. As a result, this report is, to a considerable extent, based on our earlier Working Paper. Here we have attempted to set forth our conclusions and recommendations concisely and clearly. For more detailed discussion of the analysis and reasoning underlying the positions we have now reached, reference should be made to our Working Paper.

The Essentials of Good Expropriation Law

1. Guiding Principles

From our study of the law of expropriation, comments on our Working Paper and the experience of others in the field, we have gleaned a number of guiding principles that appear to be essential to good expropriation law and practice. These may be simply stated.

(1) *Equality*—the same law for all expropriations, the same rights for all people facing expropriation, and the use of standard acquisition practices and agreements.

(2) *Clarity and accessibility*—all grants of the power and all the applicable law in one statute, written in simple language, and supplemented by an information booklet telling people in a straightforward fashion just what rights, options and procedures are available.

(3) *Openness*—by all expropriators acquiring land by purchase or expropriation, in providing information about plans, rights and procedures, appraisal methods, prices paid and settlements reached.

(4) *Fairness*—early notice of proposed land acquisitions and expropriations, pre-expropriation public hearings or inquiries where all people objecting or affected may be heard, and *fair compensa-*

tion for all reasonable proven costs and losses resulting from acquisitions and expropriations by federal expropriators.

(5) *Political responsibility*—for the use of the expropriation power through final approval with reasons by a political authority.

Of course, these essentials by themselves won't solve everyone's difficulties. Even the best possible expropriation law will not cushion the blow of expropriation for many people. Some hardship to individuals is at times inevitable, for the greater benefit of the public-at-large. Still, from what we have learned, misunderstanding, ill will and the feeling of oppression can be avoided by thoughtful practices in land acquisition and an open planning process. As we have discovered in other areas, how a law is administered may have more impact on individual welfare and the common good than what the law may decree.

2. One Expropriation Statute

The essentials of good expropriation law are best implemented if one statute governs all federal expropriations. This statute should contain all grants of the power. It should identify all entities that may expropriate and indicate when and how this can happen. It should state clearly the rights and remedies of people whose lands are expropriated.

Who Should Be Able to Expropriate?

In passing the many federal statutes that have conferred the expropriation power over the last one hundred and nine years, Parliament has been very generous. It has given the power to virtually anyone that in meeting a public need might require land. As a result, expropriation powers are held by a wide variety of governmental and non-governmental entities.

1. Government as Expropriator

Some twenty-nine governmental entities—the Cabinet, individual Ministers, commissions, Crown corporations, and other public authorities—have been granted the power to expropriate. Every one of these powers should be governed by the same law—the single expropriation statute **we recommend**. For most powers this change would be relatively painless to make, and clearly beneficial. Twelve entities are already governed by the *Expropriation Act* of 1970. Another twelve—harbour commissions and a bridge authority—currently expropriate under the *Railway Act*, a statute that lacks the broader compensation and fair procedure provisions of the 1970 Act.

Some difficulty is presented by the five powers that may be exercised in extraordinary circumstances under the *National Defence Act*, the *Atomic Energy Control Act*, the *War Measures Act*, the *Radio and Telegraphs Acts*. National security, emergency and strategic needs were no doubt in the mind of Parliament when

it granted these very broad powers. None of them give much protection to the owner—some even leave the owner without any right to compensation. We recommend that the new expropriation statute apply to all these expropriation powers, subject to a discretion in the Cabinet to limit its application in the light of the situation involved. In most instances, these statutes call for an Order-in-Council by the Cabinet before expropriation becomes possible. An Order-in-Council should spell out the extent to which the new expropriation statute would not govern expropriations under each of these five Acts.

The Canadian National Railway's expropriation power and special procedures under the company's enabling statute are anomalous. Although the CNR is government-owned, its major land needs are for railway line rights-of-way. It should therefore be subject to the same requirements as other railway companies.

Future grants of expropriation powers to governmental entities, in our view, could well become unnecessary if the new expropriation statute continued the broad enabling provision contained in the *Expropriation Act* of 1970. Land may now be taken without the owner's consent whenever the Minister of Public Works believes it is required by the government "for a public work or other public purpose."

Suggestions we will make later in this report concerning the centralization of government land acquisition activities would also contribute to ending the need for legislative grants of the expropriation power to new governmental entities. But centralization should not reduce political responsibility for the decision to expropriate. The Minister responsible for the department, commission or other public authority seeking to acquire land should have the responsibility of approving its expropriations. In other words, political accountability for an expropriation should be borne by the Minister most likely to be aware of the policies, reasons and problems involved.

2. Private Enterprises as Expropriators

(a) *Strip-takers*

In our Working Paper we expressed the view that expropriations by private enterprises granted the power to expropriate

by federal legislation could and should be subjected to the same expropriation law as government. Furthermore, we stated that the intermittent nature of expropriations by non-governmental expropriators did not justify government expropriating on their behalf. Although we have received a number of complaints about expropriations by private enterprises (and about those by government as well), not one of these suggested that government undertake all federal expropriations.

While we believe that private enterprises should be governed by the same expropriation law as government, subjecting them to the same procedures is both difficult and impractical. The vast majority of private enterprises that may expropriate are railway and pipeline companies regulated by federal agencies, the Canadian Transport Commission and the National Energy Board, respectively. The regulatory mandate of these agencies extends to the location of railways and pipelines, and thus to identifying the land these companies may expropriate. And their major concerns are public convenience and safety—concerns that are difficult to separate from the determination of what land is best suited to a project.

We have concluded that these companies—strip-takers in terms of their major land requirements—require special procedures during what we have called the pre-expropriation phase. Once the land needed for the proposed railway or pipeline is clearly identified and the regulatory agency has approved the line location, the statutory provisions we recommend for all expropriations are easily applied to strip-takers. In other words, the new expropriation statute must contain special provisions for strip-takers during the pre-expropriation phase, but provisions that also contain the essentials of good expropriation law and procedure.

(b) *Private Enterprises Generally*

Many companies—at least 1,234 at last counting—have been granted expropriation powers by general or specific legislative enactments. Special Acts incorporating a variety of companies often include the power and usually, the applicable procedures are the archaic and unfair expropriation provisions of the Railway Act. Moreover, certain kinds of companies have the power under general statutes conferring it on that kind of enterprise.

Some of the powers conferred by Special Acts were for fixed periods—they expired after a number of years, usually five. But others have no time limitation, so they continue even though the company granted the power may have ceased operations, or the public interest justifying the power has disappeared. Some house-cleaning is obviously required.

To clear up this multitude of dormant expropriation powers, the statute we recommend should provide for their expiration in five years. This is the life span for powers governed by the *Railway Act*. Should expropriation become necessary after this time, it should be expropriation by government or as authorized by the CTC or NEB for railway and pipeline companies. Nevertheless, existing powers held by other companies should be exercisable during the five-year period if the Minister of Public Works issued a reasoned decision that the use of the power was in the public interest and all other necessary regulatory approvals were obtained.

Given the ease with which companies can now be incorporated under the *Canada Business Corporations Act*, we doubt that Parliament will in future need to pass Special Acts for this purpose. Nor, because of general enabling legislation, should Parliament find it necessary to confer the power to expropriate on private enterprises. And this is just as well. Such an extreme power should be closely monitored and controlled.

General grants of the power to expropriate to certain kinds of enterprises occur in seven statutes. Three of these grants—those in the *Dominion Water Powers Act*, the *Drydocks Subsidies Act*, and the *Telegraphs Act*—should be repealed simply because the power is no longer needed. The remaining grants in the *Railway Act*, the *National Energy Board Act*, the *National Transportation Act* and the *Northern Inland Waters Act* currently rely on the inadequate expropriation provisions of the *Railway Act*. The new expropriation statute we recommend should obviously govern the exercise of these powers by the private enterprises concerned.

The Pre-Expropriation Phase

The thrust of the new expropriation statute we recommend is best described in terms of what we have called the three phases of expropriation. These are: first, the formal steps leading to the decision to expropriate—the pre-expropriation phase; second, the taking of the property interest—the expropriation phase; and, third, the determination of compensation—the post-expropriation phase. The first or pre-expropriation phase covers the decision identifying the land needed as well as the decision to expropriate. It is here that many essentials of good expropriation law are now lacking. This is particularly true for companies seeking to require long strips of land that are in most instances governed by the *Railway Act* and the *National Energy Board Act*.

1. Under the *Expropriation Act* of 1970

The provisions in the 1970 *Expropriation Act* governing the pre-expropriation phase are, with one major exception that involves the pre-expropriation hearing, both fair and reasonable. The Act calls for notice of the intention to expropriate. The general public in the area where the land is located, the community affected and individuals whose interests may be expropriated are made aware by newspaper and direct notice of the intended expropriation. They are told that "any person" may object to a proposed

expropriation by writing to the Minister of Public Works. And if someone does object, a public hearing is held at which the objection is heard. The hearing officer, appointed by the Attorney-General of Canada—not the Minister seeking the expropriation—reports to the Minister of Public Works "on the nature and grounds of the objections made". Once the Minister has received this report, he may either confirm or abandon the intention to expropriate. When an objection to an expropriation is rejected by the Minister, the person objecting has the right to receive on request "a statement of reasons" from the Minister.

In general, and apart from hearing procedures and the hearing officer's role, the provisions of the 1970 Act that govern the pre-expropriation phase are suitable for inclusion in the statute we recommend. However, we have learned that many people are uncertain of their existing rights and remedies. The legislation establishing these should be clearly and simply written, and complemented by additional supporting explanation perhaps in the form of the legal rights booklet we describe later in this report.

2. The Pre-Expropriation Hearing

Many of the comments on our Working Paper confirmed our description of the pre-expropriation hearing as it has operated under the 1970 *Expropriation Act*. It is unrealistic to view it as more than a conduit for complaints to the Minister of Public Works. Many people admittedly expect the pre-expropriation hearing to be more than it can ever be. Yet the present hearing process achieves even less than it should.

Problems with pre-expropriation hearing procedures are not confined to the federal Act. Hearings under the Ontario Expropriation Act are also considered to be inadequate—as the recent Robinson Report on the Ontario Expropriation Act indicates. In fact, our observations and recommendations for hearings under a new federal expropriation statute parallel those made in the Robinson Report.

Why are people's expectations about the pre-expropriation hearing so unrealistically high? The answer is fairly obvious. In many cases, the hearing is the first available public forum for

people affected by a proposed project. These people have not had a previous opportunity to learn why the project is needed, to comment on or criticize that need. But the pre-expropriation hearing has what is usually the more limited function of considering the appropriateness of expropriating a particular tract of land—not the necessity for the project that requires the land. Frustration then becomes inevitable. How can a consideration of necessity be excluded when people have not been able to express their views publicly before?

Whether objections at pre-expropriation hearings concern necessity or location, we have observed they are often misdirected and inaccurate. Objectors usually lack information about the project; the expropriator currently has no obligation to provide details of the project and its planning at the hearing, let alone before. Furthermore, not having information limits the number of objections. As one comment we received put it: "It is difficult to object to what is unknown."

The basic problems, then, do not lie with the pre-expropriation hearing itself (although improvements are required in hearing procedures) but with the prior lack of information about and public participation in the planning process. What happens before the pre-expropriation hearing is crucial to its success, and to the ease with which land acquisition eventually occurs. Early public involvement in the planning process seems to be an essential prerequisite to an effective pre-expropriation hearing.

Land acquisition should be an important aspect in project planning. As planners have learned, the implementation of a proposed project becomes extremely difficult if they exclude early consideration of its impact on the people living in the project area. Without early public participation in planning, an individual's access to a public forum should not depend solely on the fact that some of the land necessary for a project may have to be expropriated.

What should the pre-expropriation hearing achieve? The hearing, in our view, should consider the suitability of expropriating a particular tract of land for the site of the public project in question. This should mean that alternative sites should be considered as major issues. To make participation meaningful, the expropriator should state in advance and be questioned at the

hearing on why the proposed site was chosen. Furthermore, the hearing officer should have the responsibility of making recommendations based on what he has heard. How else can his report be of any assistance to the responsible Minister? **Our recommendations** would make the pre-expropriation hearing into somewhat of an inquiry. But this is unavoidable if our legislators wish to ensure that the individual's right to be heard is at all meaningful and that the bureaucratic decision locating a project is tested by the people who know the proposed locale best.

We recommend that the new expropriation statute include provisions for all pre-expropriation hearings of the following nature:

1. Persons objecting and requesting a hearing should provide a brief written indication of the nature and grounds of their concern. If no written objection is received, no hearing should be held.
2. The hearing officer should attempt to consolidate similar submissions at pre-hearing conferences.
3. Alternative sites or routes should be major issues at a pre-expropriation hearing, and participants should be notified of this.
4. The expropriator should provide the reasons for the proposed expropriations and the advantages and disadvantages of alternate sites both before the hearing to objectors and at the hearing for the benefit of all people attending.
5. All objectors should have the right to question persons making oral submissions, subject to the discretion of the hearing officer to limit repetitious or irrelevant questioning.
6. The hearing officer should make findings of fact and express an opinion on the issues in his report to the responsible Minister.
7. The hearing officer's report and the decision of the Minister, with reasons, should be made public.

3. Strip-takers

Although special pre-expropriation procedures are required for strip-takers, the procedures we recommend are similar in

nature to those recommended for other expropriations. As we stated in our Working Paper, strip-takers such as railway and pipeline companies can expropriate without the owners affected having any notice of their intention or an opportunity to be heard. Furthermore, no political responsibility exists for the regulatory agency's decision that allows expropriation to occur.

The decision that approves the location of a proposed railway or pipeline, and as a consequence allows expropriation by the companies concerned, is made by the government agency regulating these public utilities—the Canadian Transport Commission for railways, the National Energy Board for pipelines. These agencies approve location in two separate procedural steps. First, the general merits and location of the line are approved. At this point, it is usually difficult to know exactly what land will be required. Railway companies will already have received governmental approval of the proposed line and, if a new company is involved, a certificate of public convenience and necessity. Pipeline companies are issued a similar certificate of public convenience and necessity on the approval of the general location.

Second, following survey and engineering work, the specific right-of-way is located by the agency's approval of documents known as the plan, profile and book of reference. The company may then expropriate even though both these steps may have occurred without an affected land owner knowing anything about them at all.

How can these procedures be modified to implement the essentials of good expropriation law? **We recommend** that both CTC and NEB approval procedures be modified to parallel pre-expropriation procedures applicable to other federal expropriators, as follows:

1. On an application for approval of a line and its general location, the agency should give notice of the application whenever possible and in a manner convenient to all persons who might reasonably be affected by the proposed line.
2. Notice of the application should be given as well in local newspapers.
3. Any person should be permitted to object to the application. Notice of objection should be filed with the agency.

4. Objections should be heard at a public hearing when the necessity for the line as well as its location could be raised. Notice of the hearing should be given by the agency to all objectors and other interested parties.
5. At the public hearing the company proposing to build the line should begin by presenting the reasons for doing so. Objections would then be heard, with the company having the opportunity to reply. Cross-examination by objectors should be permitted.
6. For the purposes of the hearing, the agency should have the power to make findings of fact and express an opinion on all relevant issues.
7. The agency should submit its findings and decision on matters raised at the hearing to the Minister of Transport in the case of the CTC, or the Minister of Energy, Mines and Resources in the case of the NEB, and that Minister should be free to accept or reject them. Both the agency's and the Minister's decision should be made public.
8. Agency and ministerial approval of necessity and general location would then allow the agency to issue a certificate of public convenience and necessity approving the general location of the line. One consideration in issuing the certificate would, of course, be the financial viability of the particular company to undertake the proposed project and acquire the necessary lands to do so. This consideration would meet our concern that landowners not be subjected to offers of purchase or expropriation by companies that might become unable to meet their financial obligations.

The company would at this stage normally carry out the work necessary to locate an appropriate right-of-way. Once this was done, it would submit a plan, profile and book of reference to the appropriate agency. The proposed line would by then have been sufficiently identified so that the affected landowners could be ascertained. CTC and NEB approval procedures should then include the following elements:

9. All affected persons should be notified of the company's application for approval of the specific right-of-way. So too, in the discretion of the agency, should other persons whose participation would be beneficial.

10. All such persons, on notifying the agency, should have the opportunity of participating in a local public hearing held to determine the best possible location of the proposed line, the most appropriate methods and timing of land acquisition and construction for all people affected. Notices seeking the opportunity to participate in hearings should provide a brief written indication of the nature and grounds of concern.
11. After the hearing the agency should submit a report of findings, its assessment of relevant submissions and its proposed decision with accompanying conditions to the responsible Minister for acceptance, modification or rejection. Both the agency and the Minister should be empowered to attach conditions to their decision concerning location, methods and timing of land acquisition and construction of the line, and repair of damages caused by construction. Both the agency and the Minister's decisions should be made public.
12. Following the Minister's full or conditional approval, expropriation by the company would be possible on the registration of the plan, profile and book of reference in the appropriate local land registry office.

In seeking approval of the specific right-of-way, strip-takers should be required to demonstrate that they have undertaken studies to determine the effects of the line and its construction and operation on the land through which the proposed route is to pass. They should also be required to propose methods for preventing and coping with possible adverse effects.

For shorter lines, or those where few objections are expected, the agency should have the discretion to consider both general and specific locations in the same hearing. However, one of the agency's primary concerns should continue to be the individual landowner's right both to notice, and to an opportunity to have his objection heard, considered and answered.

We note that under the 1970 *Expropriation Act* the normal pre-expropriation procedures may, with the approval of the Cabinet, be departed from in certain special and urgent circumstances. Similar exemptions should be available to non-governmental expropriators in similar situations.

A public purpose, of course, would continue to be the justification for allowing expropriations by strip-takers, or indeed any

other expropriator. Business advantage should not by itself be the reason for allowing an expropriation, as it now is for certain expropriations under the *Railway Act*.

Another consideration for the agency at this stage should be the extent and method of land acquisition by the strip-taker. A standard condition attached to the approval of the specific right-of-way could be the use of a standard form of agreement for acquiring the necessary property interests and the provision of information to landowners about their legal rights. Such agreements could also prescribe the rights and obligations of the parties concerning entry and use of adjacent lands.

A number of comments we received indicate that landowners occasionally signed agreements giving away more than they thought they were selling. For example, some easement agreements used by strip-takers provide for the future possibility of additional construction along the same easement. Standard form agreements should not include such provisions.

The land acquisition and expropriation activities of non-governmental expropriators should obviously be closely monitored by the responsible authorities, for example, the CTC or NEB for railway and pipeline companies. These authorities should attempt to mediate disputes between landowners and companies. They should act quickly to prevent breaches of conditions or damages.

The special pre-expropriation procedures for strip-takers must of necessity be integrated into the regulatory procedures of the CTC and NEB since they are intimately connected with the regulatory approval process for new railways and pipelines. However, the new expropriation statute should clearly indicate where these procedures are found. We would prefer that these procedures be spelled out in detail in the *National Transportation Act*, for the CTC, and in the *National Energy Board Act*, for the NEB. In addition, these procedures should be described in simple language in the legal rights booklet that we recommend later in this report.

The Expropriation Phase

We see few difficulties in extending, with minor modification, the provisions of the *Expropriation Act* of 1970 governing the expropriation phase to all federal expropriations.

1. Title

Title then would pass to every federal expropriator by the deposit and registration in the local land registry office of documents signifying the Minister's approval. Usually, this would be a notice of confirmation. For strip-takers, it should be the plan, profile and book of reference as approved by the responsible regulatory agency and Minister.

2. Possession

Possession can be acquired in four instances: first, at any time if the owner agrees; second, at any time if the owner is not in possession; third, after 90 days' notice and the making of an offer of compensation; and fourth, at any time if the Cabinet decides that special circumstances and an urgent need for the particular land justify the taking of immediate possession.

The price for early possession before the end of the 90 day notice period is ten per cent of the value of the expropriated

interest. However, for some expropriators 90 days may be excessively long. Construction contracts and seasonal constraints are particularly hard on strip-takers where a pipeline or railway line project is held up for even short periods. Strip-takers should be able to apply to the appropriate regulatory agency for permission to shorten the 90 day period by demonstrating that no significant inconvenience or hardship would result from shorter notice. However, the regulatory agency should have the discretion to attach conditions to a grant of shorter notice concerning the nature and timing of construction and the repair of damage.

3. Immediate Funding

We doubt that strip-takers would be forced to use the procedure for obtaining early possession very often if their expropriations were also governed by some of the other innovations and fairer procedures introduced by the 1970 Act. For example, the opportunity to have immediate funding without prejudice to any final determination of full compensation would probably encourage owners to give up possession more quickly. If, as we suggested in our Working Paper, immediate funding included a sum for damages as Ontario law now requires, then a fair minded strip-taker would likely be able to acquire possession voluntarily in most cases.

The 1970 *Expropriation Act*'s provisions for offering compensation and immediate funding are suitable for application to all federal expropriations provided that a sum for damages be included in the initial offer. The offer, we note, is to be based on "a written appraisal of value". Several suggestions concerning appraisals appear later in this report.

4. Abandonment

Again the approach to abandonment of the 1970 Act is generally suitable to all federal expropriations including strip-takers who decide a property they have expropriated is no longer needed. We think, however, that abandonment should be possible until compensation is paid in full, as Ontario legislation provides. The federal Act prevents abandonment if any compensation has been

paid. Owners who have accepted immediate funding should not lose the opportunity to regain their property on an abandonment. Furthermore, as the Robinson Report suggested, the owner's election to accept abandonment should only be an election to negotiate with the expropriator for the return of the land "subject to all proper adjustments of compensation paid and of compensation for consequential damages." It might also be wise to allow either the owner or the expropriator engaged in abandonment negotiations to activate the statutory negotiation process established by the 1970 Act as an aid to reaching voluntary agreement on compensation.

We would also permit the landowner alone to elect to accept abandonment if a suitable arrangement can be made rather than requiring, as the 1970 Act does, the agreement of "each person appearing to have had any right, estate, or interest" in the land. It seems unreasonable to allow one creditor—who, for example, could be an execution creditor owed a small amount—to prevent a landowner regaining his property.

The Post-Expropriation Phase

Determining compensation is the main concern of the post-expropriation phase. Of course, the amount of compensation payable by the expropriator to the owner can be settled by agreement between them at any time. However, agreement is not always easily reached, and hence the need for legislative direction. Here the 1970 Act has generally proved to be workable and acceptable. Its approach to determining compensation with some modification and strengthening should govern all federal expropriations.

1. Statutory Negotiation

The 1970 Act has encouraged voluntary settlements. It provides for the appointment on the request of either party of a negotiator to "endeavour to effect a settlement of the compensation payable". This approach is suitable for all federal expropriations. We would, however, recommend that experienced persons be appointed as negotiators in each province on a relatively permanent basis.

2. Formal Determination of Compensation

The modified compensation code in the 1970 *Expropriation Act*, which is based on market value, provides an acceptable

basis for determining compensation. The code is clearly superior to the uncertainties of the *Railway Act* and the common law. Moreover it is similar in many respects to reforms in many provinces that have supplemented the market value approach with such protections for the owner as the "home for a home" provision.

Most of the compensation provisions of the *Expropriation Act* should apply to all federal expropriations. **We do, however, recommend** a number of minor changes to these provisions in order to better adapt them to expropriations by strip-takers and which are, in any event, useful reforms for both land owners and expropriators.

3. When Should Compensation Be Determined

The most appropriate time to determine the amount of compensation is the date of registration of the notice of confirmation, as the 1970 Act provides. For strip-takers, of course, this would be the date of registration of the plan, profile and book of reference as approved by the appropriate regulatory agency and Minister. Occasionally, it appears that owners may never receive a copy of the notice of confirmation. For certainty, we recommend that where this happens the owner may elect to have compensation determined at the date when court proceedings begin.

4. Prohibiting Double Recovery

Although the 1970 Act prohibits what is known as double recovery of compensation, it does so without stating what is being done or why. The new expropriation statute should state that excessive recoveries are not permissible and define such recoveries to include an amount of compensation greater than what could be obtained on a sale of the land for its best possible use, as a residential development area, for example, rather than as a farm.

5. Partial Taking

The *Expropriation Act*'s approach to calculating the compensation payable when only part of a person's land is expropriated

is not suitable, in our view, to wider application, particularly to strip-takers who normally require only a narrow strip of land or an easement. We continue to support the position taken in our Working Paper and recommend that legislation governing all federal expropriations use the "before and after" approach to determining compensation for partial taking. The following refinements should be added to this approach.

1. The basic entitlement of any owner losing part of his land should be the market value of the land taken. Where market value is elusive, the ratio of the acreage of the part expropriated to the acreage of the whole should be considered equal to the ratio of the market value of the part to the market value of the whole tract.
2. Only increases in the value of the remaining land flowing from construction or use or anticipated construction or use of the work in question "beyond the increased value common to all lands in the locality" should be set off against the total compensation payable.

6. Injurious Affection on a Partial Taking

The 1970 Act allows owners to claim compensation for injurious affection for damages caused by the construction or use of any public work on the part of the land that was taken. Damages, however, could arise from a project situated on land other than the land taken. And in this event, the owner would have no recovery under the Act, and questionable recovery under the common law.

We find the Act's approach narrow and unfairly restrictive. A recent reform in the United Kingdom allows compensation for injurious affection of land retained to be assessed "with reference to the whole of the work and not only the part situated on the land acquired".

Federal expropriation legislation in Canada should adopt this reform, even though it is only a partial solution to the problem of injurious affection. Left untouched are cases of injurious affection where no land is taken, a situation that falls outside the law of expropriation generally, and the scope of this report.

7. Equivalent Reinstatement

Originally developed by the courts, the concept of equivalent reinstatement is limited by the 1970 Act to lands on which there are buildings specially designed for use as schools, hospitals, municipal institutions, religious or charitable institutions "or for any similar purpose".

There are other properties like theatres and golf clubs that fall outside the Act's equivalent reinstatement provision for which full compensation under other elements for determining compensation is difficult to achieve. Attempting to do so may have the effect of distorting these other elements. Consider, for example, using special economic advantage as a basis for recovering the total cost of establishing elsewhere when the market value of a special purpose property is minimal.

We recommend that compensation on the basis of equivalent reinstatement be available as an option to owners of land "devoted to a purpose of such a nature that there is no general demand or market for land for that purpose".

8. Leases and Tenancies

The *Expropriation Act* of 1970 improved the tenant's position under the common law on an expropriation of his leasehold interest. Compensation is calculated taking into account such elements as the term of the lease, how much longer it has to run, and any right or "reasonable prospect of renewal". Landlords facing expropriation on the other hand have no opportunity under the Act to receive compensation for the probable renewal of a lease. Fairness demands that they should have an equivalent right. Consequently, **we recommend** that if a reasonable prospect of renewal can be satisfactorily proved, it should be an element included in determining the market value of leasehold interests expropriated under federal legislation. (This change better approximates what a willing buyer would pay a willing seller for leased premises.)

We also recommend that the new expropriation statute should define the effect of expropriation on existing leases. We would adopt the Ontario legislative approach that deems leases to be frustrated

from the date of expropriation of all or a part of a lessee's interests when the remaining part, if any, is rendered unfit for the purposes of the lease. For partial expropriations where a tenant can continue in possession, his obligation to pay rent under the lease should be proportionately reduced.

9. Mortgage and Other Security Interests

As we mentioned in our Working Paper, the market value approach favoured by the British Columbia Law Reform Commission seems more straightforward than the outstanding balance method adopted by the 1970 *Expropriation Act*. The latter method requires too many supportive provisions and qualifications for it to operate fairly in all market conditions. **We therefore recommend** that the market value approach to compensating mortgages be adopted in federal expropriation legislation.

10. Who Should Determine Compensation

When agreement on compensation cannot be reached, virtually all federal statutes that deal with determining compensation for expropriation call for adjudication of the dispute. At present, who adjudicates these disputes depends on the applicable legislation: for example, it could be a local judge under the *Railway Act*, or a Federal Court judge under the 1970 *Expropriation Act*. All cases concerning compensation for federal expropriations should be adjudicated by the same tribunal. **We recommend** that the Trial Division of the Federal Court hear and decide these cases. Judges of this court sit in centres across the country and have already acquired skills in dealing with compensation cases under the 1970 *Expropriation Act*.

We had suggested in our Working Paper that claims under $5,000 be heard by local judges acting as arbitrators. However, we have learned that all claims under the *Expropriation Act* involving such amounts have in recent years been settled before adjudication. The more generous provisions of the 1970 Act regarding costs and the expensive prospect of litigation seem to have been the deciding factors. That is why we have concluded that all claims for com-

pensation arising from federal expropriations be heard in the Trial Division of the Federal Court. The decisions of the court should be appealable in the ordinary way to the Federal Court of Appeal, and, with leave, to the Supreme Court of Canada.

11. Costs

The 1970 *Expropriation Act*'s provisions on costs are far superior to comparable provisions in the ***Railway Act***. The owner can receive his reasonably incurred legal, appraisal and other costs during voluntary negotiations. And some compensation is available for the costs of making an objection at the pre-expropriation hearing. However, a tariff prescribed by Order-In-Council sets limits on these that now seem unrealistically low. The tariff should be reviewed at frequent intervals and expanded to cover costs involved in making objections before the regulatory agencies concerned with expropriations by railway and pipeline companies.

An owner's recovery of the costs of court proceedings is, however, limited. No costs may be received if the court considers the amounts claimed to be unreasonable. If the claim is considered reasonable and the court awards an amount of compensation less than that claimed, then the owner will receive costs on a "party and party" scale. And this means that the owner will be out-of-pocket since recovery on this scale is usually less than the real costs incurred. If, however, the amount awarded exceeds what the expropriator offered, the owner recovers his costs "determined by the Court on a solicitor and client basis". This will usually more closely approximate the owner's actual court costs. Guaranteeing an owner's costs helps to ensure his ability to exercise his legal rights against a usually much stronger opponent. Meagre or uncertain awards of costs may frustrate these rights and subject the owner to what can sometimes be the arbitrary preferences of the expropriator attempting to stretch limited land acquisition funds. On the other hand, allowing overly generous awards of costs may well encourage prolonged negotiation and litigation as well as excessive preparation and high settlements.

We recommend the principle of full indemnity to an owner for all costs, legal and otherwise, if reasonably incurred. We would

accept the 1970 Act's provisions concerning costs during the pre-expropriation hearing and voluntary negotiations. However, federal expropriation legislation should go further and allow owners to be fully indemnified for reasonably incurred costs from the time of expropriation to the date of settlement, the compensation award or the termination of related proceedings.

Should the amount awarded be less than the amounts offered by expropriators, the award of costs to the owner should be in the discretion of the court, subject to a single proviso. Full indemnity for costs in such instances should only be awarded where the court considers it just and equitable to do so.

So that owners may have a better idea of the legal costs they eventually may be able to recover, we recommend that specific guidance be given for the taxing of costs by the Registrar of the Federal Court who acts as the taxing officer under the Federal Court Rules. Here we are influenced by recommendations in the Robinson Report and an awareness of recent cost awards generally.

The Registrar should consider the reasonableness of an owner's legal costs in terms of the size and complexity of the case, the amount in issue, the difference between the amount awarded and amounts offered by the expropriation, and most important, whether the case was prepared and conducted in "a straightforward and economical manner", as the Robinson Report put it. We would also suggest that the Registrar be able to tax costs for agreements reached on compensation after expropriation. Some guidance also seems merited for an owner's recovery of appraisal fees, given the wide discrepancies that now exist. The Registrar should be assisted by a scale of reasonable appraisal fees that would serve as a basis for determining what owners could recover from federal expropriators. This scale should also serve as a guide to expropriators who seek independent appraisals.

Even though owners can recover their reasonable costs, a number of comments we received mentioned difficulties people had encountered in selecting competent professional advisers in expropriation matters. This is, of course, a problem that goes beyond expropriation. There are no easy solutions. However, we hope that the consideration now being given by the legal profession in a number of provinces to the question of specialization might result in at

least a partial easing of the difficulties every person experiences in seeking professional advice. So too, would the strengthening of the appraisal profession that we mention in this report.

Reasonable opportunities for owners to recover their actual costs should, in our view, encourage expropriators to adopt such useful policies as consolidating cases or subsidizing test cases that could serve as models for settlements. This, we learned, has happened and has helped to reduce friction between expropriators and owners and shortened the time involved in negotiating settlements.

Miscellaneous Matters

1. Personal Property

A number of federal statutes allow the expropriation of interests other than those in land. These are the *Atomic Energy Control Act*, the *Cape Breton Development Corporation Act*, the *Radio Act*, the *Telegraphs Act* and the *War Measures Act*. The interest that may be expropriated under these Acts include patent rights, machinery, stocks of coal, and personal property in general.

Our concern here is only with the general lack of recording of these compulsory transfers. The same procedures apply to the expropriation of personal property as to the expropriation of land so that both would be governed by the new expropriation statute.

We recommend that the procedure under the *Cape Breton Development Corporation Act* for the registration of expropriated personal property with the Registrar General of Canada be expanded to include all such compulsory acquisitions.

2. Injurious Affection

The right to damages for injurious affection when no land is taken is not directly mentioned in the *Expropriation Act* of 1970 although it is granted by the *Railway Act*. The Supreme Court of Canada has considered that the pre-1970 *Expropriation Act*

established a right to damages for injurious effects where no land was taken, even though the right was not directly spelled out in that statute. Since the new expropriation statute would replace the expropriation provisions of the *Railway Act* and the 1970 *Expropriation Act*, it should include the right to damages for injurious affection.

Apart from any statutory confirmation of this right, the common law of injurious affection is badly in need of reform. It is, however, beyond the scope of this paper since it is in essence a matter of tort law and the interaction of the nuisance concept with the defences of statutory authority and Crown immunity.

Land Acquisition Practices

Our concern with expropriation has exposed us to the land acquisition practices of many expropriators, both within the federal government and without. We have noticed inconsistencies and practices that prompt the making of several suggestions.

1. A Central Land Agency

Differences in experience and skill in land acquisition among the various governmental expropriators indicate the need for a single federal land acquisition agency. Some centralization of acquisition has already occurred in the Department of Public Works. But an effective land acquisition agency should be independent of any department or entity that now may acquire or expropriate land for its own purposes. The agency could in fact carry out all government land acquisitions by purchase, or expropriation. It could, at the same time, implement consistently fair practices that would make government land acquisitions a model for the private sector.

Since the agency would have to work closely with the Department of Justice on the legal aspects of acquiring land, the responsible Minister should be the Minister of Justice.

Our suggestion does not, of course, automatically solve the problem we discussed earlier concerning the early involvement of

the public in project planning. However, officials of the agency would probably soon realize that more voluntary sales and fewer expropriations are possible when the public is able to participate in an open planning process and has access to sufficient information to allow an understanding of a project's rationale and land requirements.

2. Appraisals

From the comments we have received on our Working Paper, we have learned that many expropriation problems are in fact appraisal problems. The appraisal of land values is a very important part of every expropriation or other land acquisition. In fact, how quickly and fairly many expropriations occur depends to a significant extent on the quality of appraisal. At present, owners and expropriators are often confused by conflicting appraisals. The crucial evidence in many cases is that of a real estate appraiser but we have found a great degree of inconsistency in the views of appraisers concerning principles of appraisal, ethics and fees.

One reason for this is that some appraisers have had no special training or experience. Anyone can call himself an appraiser, without even demonstrating that they can meet minimal standards of professional competence. As well, there would appear to be a shortage of skilled and reliable appraisers. There is clearly a need to strengthen the appraisal profession; in particular by promoting generally acceptable appraisal principles and ethics, expanding training programs and accreditation procedures, and perhaps requiring would-be appraisers to be examined in their knowledge and skill before offering their services to the public-at-large. Both federal and provincial governments should encourage this strengthening. So too should all federal expropriators in their policies and practices.

3. Openness

Some of the problems experienced by owners during expropriation stem from a lack of correct information and poor communication between the expropriator and the owners affected. Where some properties have been purchased, rumours abound over the prices paid. These rumours are divisive and inevitably alienate

many landowners, making voluntary sales even more difficult. We believe the prices paid by entities with the power to expropriate should be public information. After all, public funds and public purposes are involved. Openness is a policy that in our view is both fairer to individual landowners and to the public-at-large which, in the end, shares the cost of expropriation.

4. Standard Form Agreements

We would also suggest that all entities with expropriation powers use standard form agreements when acquiring land. Equality, fairness and openness call for such a policy. Many owners have difficulty understanding the "fine print" in the agreements now being used. Standard agreements could be supplemented with explanations in simple language about what their terms really mean. This would be another way in which the confidence of owners in the fairness of the potential expropriator's offer could be bolstered. Provincial experience indicates the feasibility of the reform. The Manitoba Pipeline Act provides for a standard form of instrument granting and governing the right of pipeline companies to enter and use land "for the purposes of a pipeline" whether the right was obtained by agreement or expropriation.

5. A Legal Rights Booklet

No matter how simply or clearly a law is written, it will still be difficult for many people to understand. No matter how reasonable a possible expropriator's offer to a landowner may be, the landowner should still know what his legal rights are. As an aid to these ends, we recommend the preparation and regular updating of a "legal rights booklet" setting out succinctly the law and procedures governing federal expropriations, the rights and remedies of the landowner and the expropriator, and how they can be exercised. The booklet should also, for example, raise the possible effect of expropriation on a landowner's income tax liability and other related matters.

Everyone contemplating selling a property interest or facing expropriation when a federal expropriator is involved should be given a copy of this booklet. Ideally, the booklet should be prepared

and kept up to date by an independent entity that is not involved with federal expropriations or land acquisitions. In the United States, the Department of Justice has for a number of years provided a booklet similar to what we have in mind for Canada. Such a booklet will not ensure that every landowner knows how to cope with expropriation. However, it would help to promote the atmosphere of openness and fairness that is essential to the proper implementation of good expropriation laws and procedure.

Conclusion

This report continues the steps towards better expropriation laws at the federal level that were begun by the *Expropriation Act* of 1970, and continued, we would like to think, by our Working Paper. Although our recommendations are not framed in legislative language, they should provide an adequate foundation for the preparation of the new expropriation statute that we believe is necessary. We look forward to working with the Department of Justice in the drafting of this statute so that every Canadian facing a federal expropriation will soon have all the rights and protections that we believe are essential to good expropriation law.

Appendix

A. Contributions

This report bears the imprint of many people and organizations, of farmers and federal government departments, of some of the people whose land has been taken by the use of a federal expropriation power, as well as some of the railway and pipeline companies, and government agencies who have exercised these powers. Without their assistance and comments, the recommendations in this report would be far less responsive to real problems and needs.

We are also indebted to law reformers in other jurisdictions, notably Ontario and British Columbia, who have considered this area in recent years and recommended legislative reforms. We, of course, were fortunate in being able to base part of our work on a fairly recent reform initiative—the federal *Expropriation Act* of 1970. So our debt extends to the legislators and public servants who were involved in the preparation and enactment of this statute.

Finally, we must express our appreciation for the efforts of those people who have been closely involved in the preparation of our Working Paper on Expropriation and this report. The general direction of this work was under the guidance of former Commissioner William F. Ryan, until his appointment to the Federal Court of Appeal in 1973. Also involved during their time as commissioners were Dean M. L. Friedland, Mme. Justice Claire Barrette-Joncas, and John D. McAlpine. The initial work was undertaken by Mr. Justice John W. Morden of the Supreme Court of Ontario,

who provided us with a detailed study paper. We also had the benefit of the views of Professor Eric C. E. Todd of the University of British Columbia and R. B. Robinson, Q.C., of Toronto. The anchorman throughout has been one of our research consultants, Gaylord Watkins.

B. Publications

This report is based on internal and external documents filed in the archives of the Commission and indicated in our Annual Reports.

Study Paper

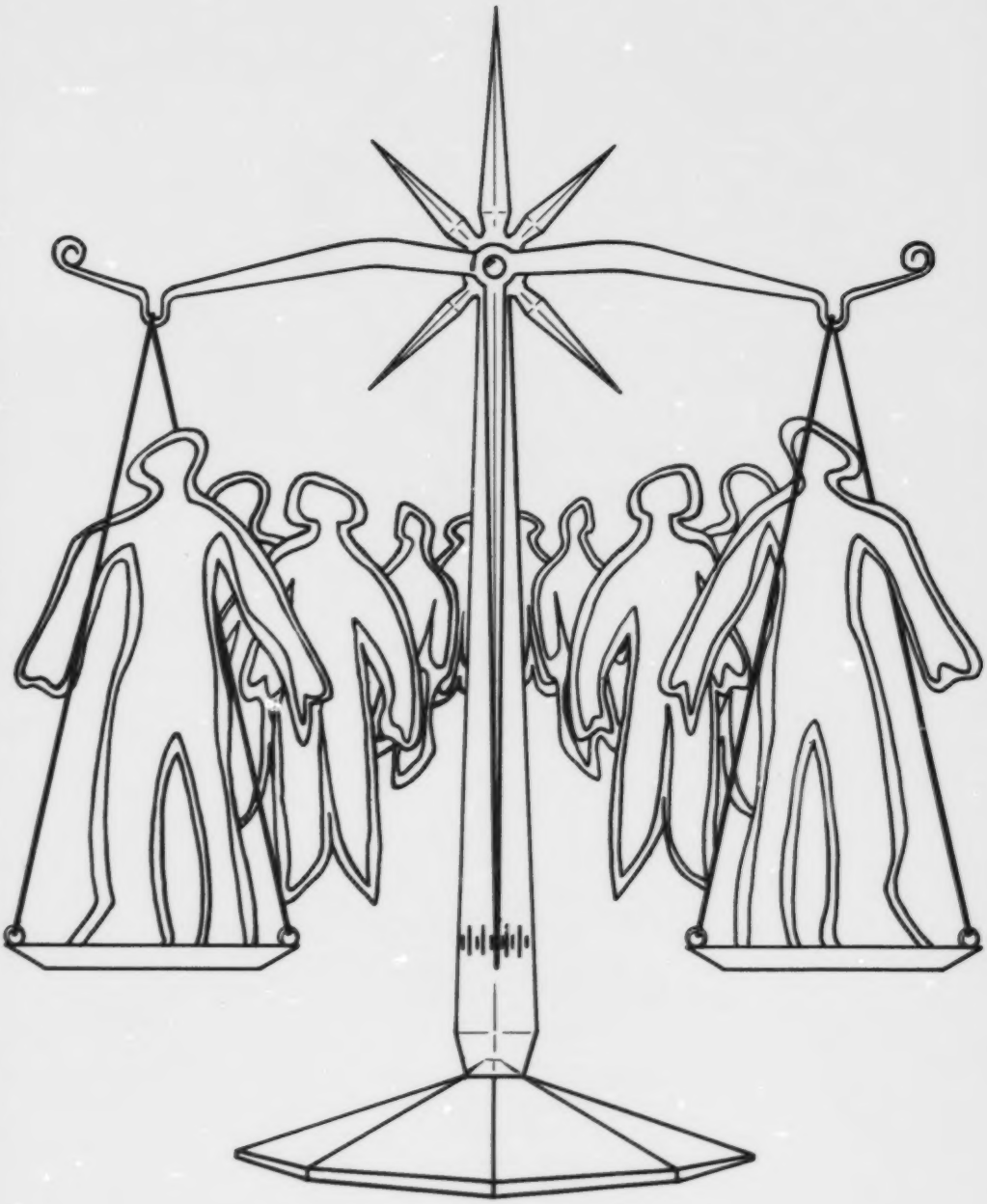
Expropriation (1974)

Working Paper

Expropriation (#9—1975), Information Canada

Cat. No. J32-1/8-1975

RAPPORT



La justice a toujours évoqué des idées d'égalité, de proportion, de compensation.

BERGSON

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1978

Disponible gratuitement par la poste:

La Commission
de réforme du droit
130, rue Albert, 7e étage
Ottawa, Ontario K1A 0L6

Nº de cat. J32-1/9-1975
ISBN 0-662-01828-1
Réimprimé 1978

Commission de réforme du droit du Canada

Law Reform Commission of Canada

Mars 1976

L'honorable S. R. Basford,
Ministre de la Justice,
Ottawa, Ontario.

M. le Ministre,

En conformité avec les dispositions de l'article 16 de la *Loi sur la Commission de réforme du droit*, nous avons l'honneur de vous soumettre par les présentes le rapport ainsi que les propositions de la Commission résultant de ses recherches dans le domaine de l'expropriation.

Respectueusement,

E. Patrick Hartt
président

Antonio Lamer
vice-président

J. W. Mohr
commissaire

G. V. La Forest
commissaire

RAPPORT
SUR
L'EXPROPRIATION

Commission

Honorable E. Patrick Hartt, président

Honorable Antonio Lamer, vice-président

D' J. W. Mohr, commissaire

D' Gérard V. La Forest, c.r., commissaire

Secrétaire

Jean Côté

Expert-conseil

Gaylord Watkins

Table des matières

	PAGE
Introduction	1
Les éléments d'un juste droit de l'expropriation	3
1. Principes directeurs	3
2. Une loi unique en matière d'expropriation	4
Qui devrait pouvoir exproprier?	5
1. Les expropriations par l'État	5
2. Les expropriations par l'entreprise privée	7
(a) Les expropriateurs de lisières	7
(b) Les autres expropriateurs privés	8
Le stade préalable à l'expropriation	10
1. La *Loi sur l'expropriation* de 1970	10
2. L'audience préalable à l'expropriation	11
3. Les expropriateurs de lisières	14
Le stade de l'expropriation proprement dite	19
1. Le transfert de propriété	19
2. La prise de possession	19
3. Le paiement immédiat	20
4. La renonciation	21
Le stade consécutif à l'expropriation	22
1. Le régime légal de négociation	22
2. La fixation définitive de l'indemnité	22
3. Moment de la fixation de l'indemnité	23

PAGE

4. L'interdiction du cumul 23
5. L'emprise partielle 24
6. Le préjudice indirect découlant d'une emprise partielle 24
7. La relocalisation dans des lieux équivalents 25
8 Les droits découlant des baux 26
9. Les hypothèques et autres sûretés 26
10. Qui devrait fixer l'indemnité? 27
11. Les frais 27

Propositions diverses 31
1. Les biens mobiliers 31
2. Le préjudice indirect 31

Les techniques de l'acquisition foncière 33
1. Un organisme central d'acquisition foncière 33
2. Les évaluations 34
3. Le droit à l'information 34
4. Des contrats types 35
5. Une brochure d'information juridique 35

Conclusion 37

Annexe 39

Introduction

C'est une suggestion du ministère de la Justice, en 1972, qui suscita notre intérêt pour l'expropriation. Survenant peu après la promulgation de la *Loi sur l'expropriation*, cette suggestion ne parut pas, à première vue, indiquer un aspect particulier à réformer. La loi de 1970 était, de toute évidence, une législation progressiste qui évitait la plupart des injustices possibles sous le régime de l'ancienne loi. Mais il nous apparut rapidement qu'il y avait ample matière à amélioration dans le droit fédéral de l'expropriation.

La loi de 1970 ne modifiait aucunement plus de 1200 textes attribuant un pouvoir d'exproprier, dans certains cas sans obligation d'indemniser, voire même sans procédures équitables. De plus, il subsiste de grandes variations dans les termes de ces attributions de pouvoirs, dans leur portée, de même que dans leur durée. Plusieurs de ces attributions sont régies par la *Loi sur les chemins de fer;* cette loi, qui remonte au siècle dernier, est manifestement inadéquate, puisqu'elle ne donne au propriétaire aucun droit de préavis ou d'audition.

D'autres pouvoirs d'expropriation sont soumis aux exigences de procédure totalement inadéquates de la *Loi sur l'expropriation* d'avant 1970. Certains même comportent des procédures spéciales assez arbitraires, comme celles que peut utiliser le CN. Encore, ces procédures applicables au CN ont-elles le mérite d'apparaître dans une loi d'intérêt public: il n'en est pas de même pour certaines procédures ou certains pouvoirs d'expropriation dissimulés

dans des lois privées sanctionnées il y a fort longtemps et jamais republiées par la suite. Et pour compliquer la tâche de quiconque cherche à savoir quel est le droit applicable, tous les textes pertinents dans un cas donné ne sont que rarement rassemblés dans une même loi. Il était donc impérieux qu'une loi fédérale unique définisse clairement tous les pouvoirs et procédures d'expropriation. Il n'y avait pas d'autre façon de débroussailler ce que nous appelions dans notre document de travail la «jungle juridique» entourant les expropriations faites en vertu du droit fédéral.

Au début, notre espoir était d'aménager la *Loi sur l'expropriation* de 1970 de manière à englober toutes les expropriations en vertu du droit fédéral. Mais nous avons rapidement compris que plusieurs pouvoirs dont la source se trouve ailleurs que dans cette loi ont des exigences de procédure et de réglementation qu'elle ne peut satisfaire. C'est le cas, en particulier, des expropriations de lisières pour fins de chemins de fer et de pipe-lines. De plus, une étude plus poussée révéla que certains aspects de la loi devaient être remaniés avant de servir de point d'appui à cette loi unique sur l'expropriation que nous jugions nécessaire.

Suite à notre étude, un document de travail sur l'expropriation fut publié en mai 1975 et diffusé avec une invitation aux commentaires. Plusieurs particuliers et organismes nous ont présenté des observations. Ils apportèrent un éclairage additionnel, faisant voir certaines imperfections, mais en définitive, se rallièrent en général à nos propositions. En conséquence, le présent rapport est, dans l'ensemble, basé sur notre précédent document de travail. Nous avons essayé ici de présenter nos conclusions et nos recommandations sous une forme claire et concise. Pour un exposé plus complet de l'analyse et de la démarche qui sous-tendent nos propositions, on est prié de se reporter à ce document de travail.

Les éléments d'un juste droit de l'expropriation

1. Principes directeurs

A partir de notre étude de la *Loi sur l'expropriation*, des commentaires suscités par notre document de travail n° 9 et de l'expérience acquise par d'autres dans ce domaine, nous avons établi quelques principes directeurs, essentiels à l'existence et à l'application d'un droit juste en matière d'expropriation. On peut les exprimer simplement comme suit:

(1) *L'égalité de traitement*—Toutes les expropriations doivent être soumises au même droit; tous doivent avoir les mêmes droits face à l'expropriation; les techniques et les formes d'acquisition doivent être standardisées.

(2) *L'accessibilité et la simplicité*—Tous les pouvoirs d'exproprier, de même que toutes les règles de droit pertinentes doivent se trouver dans une loi unique, rédigée en termes simples et complétée par un fascicule d'information à l'usage du citoyen, décrivant d'une façon nette les droits, les options et les procédures dont il dispose.

(3) *Le droit à l'information*—Tout expropriateur acquérant un terrain par voie d'achat ou d'expropriation doit fournir des renseignements sur les plans, les droits et les procédures, les méthodes d'évaluation, les prix payés et les accords conclus.

(4) *L'équité*—Il doit être donné un préavis suffisant des acquisitions et expropriations envisagées; dans la phase préalable à l'expropriation, doivent être tenues des audiences publiques et des enquêtes, où sont convoqués tous les opposants et toutes les

personnes touchées par le projet; une juste indemnité doit être accordée pour toutes les pertes et tous les frais raisonnables et démontrés découlant des acquisitions et expropriations faites en vertu du droit fédéral.

(5) *La responsabilité politique*—Le recours à l'expropriation doit être approuvé et motivé par l'autorité politique.

Bien entendu, ces principes directeurs ne vont pas résoudre à eux seuls les difficultés. Même la meilleure des lois sur l'expropriation ne pourra protéger tous et chacun des contre-coups de l'expropriation. Des contraintes inévitables peuvent parfois frapper certains individus au bénéfice de l'intérêt général. Toutefois, l'expérience démontre qu'un usage pondéré des techniques d'acquisition immobilière et une planification établie au grand jour permettent d'éviter les malentendus, l'animosité et le sentiment d'injustice. Comme on l'a remarqué dans d'autres domaines, la façon d'appliquer la loi peut avoir plus d'importance pour le mieux-être individuel et le bien commun que le contenu de la loi elle-même.

2. Une loi unique en matière d'expropriation

Le cadre le plus favorable à la réunion des éléments que nous considérons essentiels à un juste droit de l'expropriation est une loi unique, régissant toutes les expropriations faites en vertu du droit fédéral. Toute attribution du pouvoir devrait être faite dans cette loi, en indiquant les titulaires de ce pouvoir et les modalités de son exercice. Elle devrait énoncer clairement les droits et les recours des expropriés.

Qui devrait pouvoir exproprier?

Par de nombreuses lois adoptées au cours des 109 dernières années, le Parlement semble avoir accordé le pouvoir d'exproprier à quiconque avait besoin, à des fins d'intérêt général, d'un terrain ne pouvant être acquis autrement que par l'expropriation. En conséquence, un très grand nombre d'entreprises privées et d'autorités publiques sont aujourd'hui titulaires de pouvoirs d'expropriation.

1. Les expropriations par l'État

Quelque vingt-neuf autorités publiques—le Cabinet, des ministres, des commissions, des corporations de la couronne, etc.—ont reçu le pouvoir d'exproprier. Chacune de ces attributions du pouvoir d'exproprier devrait être régie par la même loi, la loi unique que **nous proposons**. Dans la majorité des cas, ce changement devrait se faire sans heurt, en plus d'être manifestement bénéfique. Douze entités juridiques sont déjà régies par la *Loi sur l'expropriation* de 1970. Une douzaine d'autres, comme les commissions de port et les autorités responsables des ponts expropriant actuellement en vertu de la *Loi sur les chemins de fer*. Cette dernière loi n'offre pas les garanties de juste indemnisation et de procédure équitable contenues dans la *Loi sur l'expropriation* de 1970.

Certaines situations spéciales soulèvent cependant quelques difficultés. Il s'agit des pouvoirs d'expropriation conférés par la

Loi sur la défense nationale, la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*, la *Loi sur les mesures de guerre*, la *Loi sur la radio* et la *Loi sur les télégraphes*. Nul doute que des motifs de sécurité nationale, d'urgence et de stratégie ont insipiré le Parlement dans l'octroi de ces pouvoirs, qui sont très étendus. Toutefois, aucune de ces lois ne protège le propriétaire—quelques-unes ne lui reconnaissent même aucun droit à l'indemnité. Nous suggérons que la nouvelle *Loi sur l'expropriation* englobe toutes ces situations, laissant au Cabinet la discrétion d'en suspendre l'application, compte tenu des circonstances. Dans la plupart des cas, ces lois exigent qu'un décret du gouverneur en conseil autorise au préalable toute expropriation. Le décret devrait préciser dans quelle mesure une expropriation pratiquée en vertu de l'une ou l'autre de ces cinq lois est soustraite à la nouvelle *Loi sur l'expropriation*.

Les pouvoirs d'expropriation du Canadien National et les procédures particulières contenues dans la charte du CN sont anormaux. Quoique le CN appartienne à l'État, les droits immobiliers dont il a le plus fréquent besoin sont des servitudes de passage pour ses voies ferrées: il doit donc être soumis aux mêmes exigences que les autres compagnies de chemins de fer.

Selon nous, l'octroi de nouveaux pouvoirs d'expropriation deviendrait inutile, à l'avenir, si la nouvelle *Loi sur l'expropriation* reproduisait les larges dispositions habilitantes contenues dans la *Loi sur l'expropriation* de 1970. Actuellement, un terrain peut être acquis sans l'accord du propriétaire si le ministre des Travaux publics le juge nécessaire au gouvernement «pour un ouvrage public ou à une autre fin d'intérêt public».

Nous proposerons plus loin une centralisation des opérations d'acquisitions immobilières effectuées par l'État; cette centralisation devrait supprimer la nécessité d'octroyer par voie législative des pouvoirs d'expropriation à de nouvelles autorités publiques. Mais la centralisation ne devrait pas atténuer la responsabilité politique de toute décision d'exproprier. Le ministre responsable du ministère, de la commission ou de l'autorité publique désireuse d'acquérir un terrain doit avoir la responsabilité d'en approuver l'expropriation. En d'autres termes, le ministre le mieux placé pour connaître les objectifs, les motifs et les problèmes de l'expropriation doit en porter la responsabilité politique.

2. Les expropriations par l'entreprise privée

(a) *Les expropriateurs de lisières*

Notre document de travail émettait l'opinion que les expropriations par les entreprises privées habilitées par voie de législation fédérale peuvent et doivent être soumises aux mêmes règles de droit que les expropriations effectuées par l'État. Par ailleurs, nous affirmions que la nature intermittente des expropriations par des entreprises du secteur privé ne justifiait pas le gouvernement d'exproprier en leur nom. Quoique nous ayons reçu un certain nombre de commentaires défavorables sur les expropriations par l'entreprise privée (tout comme sur celles effectuées par l'État), personne n'a proposé que le gouvernement procède à toutes les expropriations prévues par le droit fédéral.

Même si nous croyons que les entreprises privées et l'État doivent être soumis aux mêmes règles de droit en matière d'expropriation, nous estimons cependant qu'il serait à la fois difficile et peu pratique de les assujettir aux mêmes procédures. La grande majorité des entreprises privées susceptibles d'exproprier sont des compagnies de chemins de fer ou de pipe-lines, réglementées respectivement par deux organismes fédéraux, la Commission canadienne des transports et l'Office national de l'énergie. Le mandat de surveillance de ces organismes s'étend au tracé des pipe-lines et des voies ferrées et, par conséquent, à l'identification des terrains à exproprier par ces compagnies. En outre, ces organismes tiennent d'abord compte de la commodité et de la sécurité du public—considérations qu'il est difficile d'ignorer dans le choix des terrains qui répondent le mieux aux exigences d'un projet.

Nous avons conclu qu'il fallait appliquer à ces compagnies expropriatrices de lisières, vu la nature de leurs principaux besoins d'acquisitions immobilières, une procédure particulière durant cette phase de l'expropriation que nous avons appelée le stade préalable à l'expropriation. Aussitôt après la délimitation précise du terrain nécessaire à la voie ferrée ou au pipe-line projetés, et aussitôt après l'approbation du tracé par l'organisme de surveillance, les exigences légales que nous recommandons d'appliquer à toutes les expropriations pourront facilement s'appliquer aux expropriations de lisières. En d'autres termes, la nouvelle *Loi sur l'expropriation*

devrait comprendre des dispositions particulières pour les expropriateurs de lisières au stade préalable à l'expropriation. Ces dispositions particulières doivent toutefois respecter les éléments essentiels d'une procédure régulière et d'un juste droit de l'expropriation.

(b) *Les autres expropriateurs privés*

De nombreuses compagnies (au moins 1,234 au dernier relevé) ont reçu des pouvoirs d'expropriation en vertu de dispositions législatives soit générales, soit spéciales. Les lois spéciales incorporant diverses compagnies comportent des pouvoirs d'expropriation, habituellement assujettis aux exigences archaïques et injustes de la *Loi sur les chemins de fer*. D'autre part, certaines compagnies ont reçu des pouvoirs d'expropriation en vertu de lois générales applicables à toutes les compagnies d'un type donné.

Certains des pouvoirs conférés par ces lois spéciales l'ont été pour une période fixe. Ils devenaient caducs après un certain nombre d'années, habituellement cinq ans. Au contraire, certains pouvoirs furent accordés sans limite de temps, si bien qu'ils subsistent même si la compagnie qui en est la titulaire a cessé ses activités ou si l'intérêt public ne justifie plus ces pouvoirs. Dans tout cela, un époussetage semble s'imposer.

Pour faire le ménage dans cette multitude de pouvoirs d'expropriation latents, la loi que nous proposons devrait en limiter la durée à cinq ans. C'est la durée normale des pouvoirs accordés sous l'empire de la *Loi sur les chemins de fer*. Advenant que l'expropriation devienne nécessaire après cette période, elle devrait être faite par le gouvernement ou par l'intermédiaire de la Commission canadienne des Transports ou de l'Office national de l'Énergie selon qu'il s'agit d'une compagnie de chemins de fer ou de pipe-lines. Par ailleurs, durant cette période de cinq ans, l'utilisation de pouvoirs d'expropriation par des entreprises privées en dehors du secteur des chemins de fer et des pipe-lines devrait faire l'objet d'une décision préalable motivée du ministre des Travaux publics, déclarant le projet d'intérêt public, après approbation par l'organisme de surveillance compétent.

Étant donné la facilité avec laquelle les compagnies peuvent maintenant se constituer sous le régime de la *Loi sur les corpora-*

tions commerciales canadiennes, il nous paraît peu probable que le Parlement soit encore appelé à adopter à cette fin des lois d'intérêt privé. De même, nous pensons que s'il existait une loi d'habilitation générale, il n'y aurait plus lieu pour le Parlement d'accorder le pouvoir d'exproprier à telle ou telle entreprise privée. Et c'est bien ainsi. Ce pouvoir exceptionnel doit être surveillé et contrôlé de très près.

Certains types d'entreprises se sont vu reconnaître des pouvoirs généraux d'expropriation par sept lois différentes. Dans trois cas (la *Loi sur les forces hydrauliques du Canada*, la *Loi sur les subventions aux bassins de radoub* et la *Loi sur les télégraphes*), ces pouvoirs devraient être supprimés, car ils ne sont plus nécessaires. Dans les autres cas (la *Loi sur les chemins de fer*, la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, la *Loi nationale sur les transports* ainsi que la *Loi sur les eaux intérieures du Nord*), le régime des expropriations est fondé sur les dispositions archaïques de la *Loi sur les chemins de fer*. La nouvelle *Loi sur l'expropriation* que nous proposons devrait évidemment régir l'exercice de ces pouvoirs par les entreprises privées en cause.

Il y a lieu, pour décrire les effets de la nouvelle *Loi sur l'expropriation* que nous proposons, d'envisager trois stades dans une opération d'expropriation. On distinguera ainsi: premièrement, le stade préalable à l'expropriation, c'est-à-dire les étapes préliminaires conduisant à la décision d'exproprier; deuxièmement, le stade de l'expropriation proprement dite, c'est-à-dire le transfert du droit réel immobilier; et troisièmement, le stade consécutif à l'expropriation, c'est-à-dire le stade de la fixation de l'indemnité.

Le stade préalable à l'expropriation

C'est le stade de délimitation du terrain requis et de la décision d'exproprier. Plusieurs des éléments d'un juste droit de l'expropriation font actuellement défaut à l'égard de cette période, notamment pour les acquisitions de longues lisières par des compagnies régies pour la plupart par la *Loi sur les chemins de fer* ou par la *Loi sur l'Office national de l'énergie*.

1. La *Loi sur l'expropriation* de 1970

Les dispositions de la *Loi sur l'expropriation* de 1970 concernant le stade préalable à l'expropriation sont, à l'exception toutefois de l'audience préalable à l'expropriation, à la fois justes et raisonnables. La loi exige la signification d'un avis d'intention d'exproprier. L'individu dont la propriété est visée, la collectivité locale et les particuliers habitant la région sont informés de l'intention d'exproprier par la voie des journaux et par avis directs. Ils sont informés que «toute personne» peut s'opposer à l'expropriation envisagée en écrivant au ministre des Travaux publics. S'il y a opposition, on tient une audience publique où les opposants peuvent se faire entendre. L'enquêteur, nommé par le procureur général du Canada—et non par le ministre qui projette l'expropriation—fait rapport au ministre des Travaux publics «sur la nature et les motifs des oppositions présentées». Une fois le ministre saisi du rapport, il peut soit confirmer l'intention d'exproprier, soit y renoncer. Lorsque le ministre rejette une opposition à une expro-

priation, l'opposant a le droit de recevoir du ministre, sur demande, un exposé des motifs du rejet de l'opposition.

Exception faite de la procédure d'audience publique et du rôle de l'enquêteur au cours de cette audience, les dispositions de la loi de 1970 relatives au stade préalable à l'expropriation pourraient, dans l'ensemble, être retenues dans la nouvelle loi. Toutefois, nous savons que bien des gens ignorent quels sont leurs droits et recours. La nouvelle *Loi sur l'expropriation* devrait donc être complétée par la diffusion de renseignements supplémentaires, par exemple sous la forme d'une brochure décrivant les principales dispositions de la loi. Nous y reviendrons plus loin.

2. L'audience préalable à l'expropriation

Plusieurs des commentateurs de notre document de travail confirment notre description de la procédure d'audience préalable prévue par la *Loi sur l'expropriation* de 1970. En pratique, son utilité se borne à la transmission des griefs au ministre des Travaux publics. On s'accorde à reconnaître que certains voudraient donner à la procédure d'audience préalable une portée qu'elle ne peut manifestement pas avoir. Il reste que la procédure actuelle ne produit pas tous les effets qu'on pourrait normalement attendre d'une procédure d'audience.

Les difficultés de la procédure d'audience préalable à l'expropriation ne sont pas le propre de la loi fédérale. Les audiences prescrites par la loi ontarienne sur l'expropriation sont insuffisantes, comme le confirmait le Rapport Robinson, soumis récemment au procureur général de l'Ontario. En fait, au chapitre des audiences préalables, nos observations et nos recommandations pour une nouvelle *Loi sur l'expropriation* rejoignent les propositions du Rapport Robinson.

Comment expliquer que certains attendent manifestement trop d'une audience préalable? La réponse semble évidente: dans la plupart des cas, l'audience est la première occasion qu'ont les personnes visées par un projet d'expropriation d'exposer leurs vues en public. Pour elles, qui ignoraient jusque-là les justifications du projet, c'est aussi la première occasion de le commenter et d'en faire une critique. L'audience préalable, en fait, se limite

généralement à la discussion du choix d'un site, sans examen de l'opportunité du projet qui motive l'expropriation. Une certaine frustration est donc inévitable. Comment peut-on écarter toute discussion de l'opportunité d'un projet, alors que les intéressés n'ont pas encore eu la possibilité de faire valoir leur opinion publiquement?

Que les griefs soulevés à l'audience préalable portent sur l'opportunité du projet ou sur son emplacement, nous avons remarqué qu'ils sont souvent mal fondés ou dénaturés. Les opposants manquent généralement de renseignements sur le projet; l'expropriateur n'est pas tenu de fournir les détails de son projet au moment de l'audience, encore moins avant l'audience. De plus, le manque de renseignements limite le nombre d'objections. Comme l'indiquait un commentateur: «Il est difficile de s'opposer à l'inconnu».

Sans sous-estimer les correctifs qu'il y a lieu d'apporter à l'audience préalable, nous estimons que les problèmes les plus sérieux ne résident pas à ce niveau. Ils proviennent plutôt de l'insuffisance de l'information préalable et de la faible participation du public à la planification des projets. Les étapes antérieures à l'audience préalable déterminent le succès, non seulement de l'audience, mais de l'acquisition elle-même. Une participation précoce du public au processus de planification semble constituer un prérequis essentiel à la bonne marche de l'audience préalable à l'expropriation.

L'acquisition du terrain devrait être considérée comme l'un des aspects les plus importants d'un projet, dès la phase de planification. Comme le savent très bien les spécialistes de l'aménagement et de l'urbanisme, on s'expose à toutes sortes de difficultés si on néglige de tenir compte, au stade des études préliminaires, de l'impact qu'aura le projet sur la population concernée. Est-il souhaitable que, faute d'une participation précoce du public à la planification des projets, les particuliers ne puissent se faire entendre que dans la mesure où il devient nécessaire d'exproprier tel ou tel terrain pour la réalisation d'un projet?

A quoi peut servir l'audience préalable à l'expropriation? A notre avis, l'audience doit concerner l'opportunité d'exproprier tel ou tel terrain pour situer l'ouvrage public en question. En d'autres termes, le public doit avoir son mot à dire dans le choix d'un site

parmi les différents emplacements possibles. Pour rendre cette participation significative, l'expropriateur devrait énoncer à l'avance ses raisons de choisir tel ou tel site et être prêt à en discuter à l'audience. De plus, l'enquêteur devrait être chargé de faire des recommandations en fonction des déclarations faites à l'audience: ce n'est que de cette manière qu'il pourra éclairer le ministre responsable. **Nous recommandons** que l'audience préalable à l'expropriation ressemble à une enquête publique. Il est indispensable d'en venir là si le législateur désire que les droits des particuliers soient véritablement respectés. De plus, cette solution assure l'examen et la critique de la décision bureaucratique concernant le site du projet par ceux qui connaissent le mieux la région.

Nous recommandons que l'audience préalable prévue par la nouvelle *Loi sur l'expropriation* tienne compte des éléments suivants:

1. Les personnes qui formulent des objections et demandent une audition devraient fournir un document succinct décrivant la nature et le fondement de leurs griefs; à défaut de ce document, il n'y aurait pas d'audience permise.

2. L'enquêteur serait chargé de réunir les oppositions fondées sur des motifs semblables, à l'occasion de conférences tenues avant l'audience.

3. Les possibilités d'opter pour un autre site devraient être largement débattues à l'audience préalable, et les participants devraient donc en être informés.

4. L'expropriateur devrait présenter les justifications des expropriations envisagées, ainsi que les avantages et désavantages des autres sites possibles, et ceci avant l'audience, pour les opposants, et à l'audience, au bénéfice des personnes présentes.

5. Tous les opposants devraient avoir le droit de contre-interroger quiconque ferait une déclaration verbale à l'audience, sous réserve de la discrétion de l'enquêteur pour limiter le contre-interrogatoire en cas de répétition ou de non-pertinence des questions posées.

6. L'enquêteur serait chargé d'élaborer des conclusions sur les faits et d'exprimer, dans son rapport au ministre responsable, une opinion sur les questions soulevées.

7. Le rapport de l'enquêteur, de même que la décision motivée du ministre, devraient être rendus publics.

3. Les expropriateurs de lisières

Bien que les expropriateurs de lisières doivent faire l'objet de procédures spéciales au stade préalable à l'expropriation, **nous recommandons** que ces procédures soient essentiellement les mêmes que pour toute expropriation. Comme le faisait valoir notre document de travail, les expropriateurs de lisières, notamment les compagnies de chemins de fer ou de pipe-lines, peuvent exproprier sans que les individus touchés soient informés des buts visés ou puissent être entendus. De plus, personne n'est politiquement responsable de la décision de l'organisme de surveillance approuvant l'expropriation.

L'approbation de l'emplacement d'une voie ferrée ou d'un pipe-line et, par voie de conséquence, de l'expropriation elle-même, est donnée par un organisme public de contrôle, à savoir la Commission canadienne des transports pour les chemins de fer et l'Office national de l'énergie pour les pipe-lines. Ces organismes procèdent en deux étapes. Le bien-fondé de l'ouvrage, de même que son emplacement, sont approuvés dans un premier temps. Jusque-là il est habituellement difficile de savoir exactement quels terrains seront nécessaires au projet. La compagnie de chemins de fer aura déjà reçu du gouvernement l'approbation de la ligne projetée et, s'il s'agit d'une nouvelle compagnie, elle détiendra déjà un certificat d'utilité et de nécessité publiques. Les compagnies de pipe-lines reçoivent un certificat d'utilité et de nécessité publiques lors de l'approbation du tracé général.

En deuxième lieu, le site sera précisé à la suite d'une expertise de génie et d'arpentage et de l'approbation du plan, du profil et de la description de l'immeuble par l'organisme de surveillance. La compagnie peut alors exproprier, en dépit de l'ignorance totale du déroulement de ces deux étapes par le propriétaire du terrain visé.

Comment peut-on modifier cet état de choses pour tenir compte des éléments essentiels d'un juste droit de l'expropriation? **Nous recommandons** la modification des procédures de la CCT et

de l'ONE, pour les rapprocher de la procédure préalable à l'expropriation applicable à tout autre expropriateur fédéral. Par conséquent:

1. A la suite d'une demande d'approbation d'un projet et de son emplacement, l'organisme de contrôle devrait, lorsque c'est possible, en informer de façon suffisante toutes les personnes pouvant éventuellement être touchées par le projet.

2. Un avis de la demande devrait aussi être publié dans les journaux locaux.

3. Quiconque le désire devrait pouvoir s'opposer à la demande. Les avis d'opposition devraient être déposés auprès de l'organisme de contrôle.

4. Les opposants devraient être entendus lors d'une audience publique permettant de débattre l'opportunité du projet et son emplacement. L'organisme de contrôle devrait donner avis de l'audience publique à tous les opposants et à tout autre intéressé.

5. Lors de l'audience publique, la compagnie qui soumet le projet devrait d'abord exposer les raisons qui le justifient. On entendrait ensuite les opposants et la compagnie pourrait avoir l'occasion de répondre. Un contre-interrogatoire devrait être possible.

6. Pour les fins de l'audience, l'organisme de contrôle devrait avoir le pouvoir d'élaborer des conclusions de fait et d'exprimer une opinion sur tous les sujets pertinents.

7. Ces conclusions et opinions devraient être transmises au ministre des Transports, dans le cas de la CCT, et au ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources, en ce qui concerne l'ONE. Les ministres seraient libres de les accepter ou de les rejeter. La décision de l'organisme de contrôle et celle du ministre devraient être rendues publiques.

8. L'approbation, par l'organisme et le ministre, de l'emplacement général du projet et de son opportunité permettra à l'organisme de contrôle de délivrer un certificat d'utilité et de nécessité publiques approuvant le tracé général de l'ouvrage. Une question à élucider avant la délivrance du certificat sera

évidemment la solvabilité de la compagnie, compte tenu des charges découlant de la réalisation du projet et de l'acquisition des immeubles nécessaires. On évitera ainsi que les propriétaires s'engagent dans une vente ou une expropriation avec une compagnie qui pourrait s'avérer incapable de faire face à ses obligations financières.

A ce stade, la compagnie entreprendrait les travaux nécessaires à la localisation de la servitude de passage appropriée. Après quoi, elle soumettrait à l'organisme de contrôle compétent le plan, le profil et la description de l'immeuble. Le tracé éventuel serait alors suffisamment précisé pour que tous les propriétaires touchés soient identifiés. La procédure d'expropriation par la CCT et l'ONE devrait prévoir ensuite les étapes suivantes:

9. Toutes les personnes touchées devraient être prévenues que la compagnie demande l'appropriation de l'emplacement exact du projet. Il devrait en être de même pour d'autres personnes dont l'organisme de contrôle jugerait la participation nécessaire à ce stade.

10. Toutes ces personnes devraient, moyennant un préavis à l'organisme, pouvoir participer à une audience publique dont l'objet principal serait de déterminer le meilleur emplacement possible, de même que les méthodes et le calendrier les plus propices pour l'expropriation et la construction, compte tenu de tous les intérêts en jeu. La demande de participation à l'audience publique devrait être accompagnée d'un bref exposé des motifs de l'intervention.

11. Après cette audience, l'organisme de contrôle devrait soumettre au ministre responsable, pour approbation, modification ou rejet, un rapport de ses constatations et conclusions. L'organisme de contrôle et le ministre devraient tous deux pouvoir assortir leur décision de conditions concernant l'emplacement, les méthodes et l'échéancier d'acquisition immobilière et de construction de l'ouvrage, ainsi que la répartition des dommages produits par les travaux. La décision de l'organisme de contrôle et celle du ministre devraient toutes deux être rendues publiques.

12. Après l'approbation du ministre, assortie ou non de conditions, l'enregistrement du plan, du profil et de la description de

l'immeuble au bureau d'enregistrement approprié emporterait expropriation.

Lors de la demande d'approbation du site exact, les expropriateurs de lisières devraient être tenus de démontrer qu'ils ont étudié les conséquences pour les riverains de la construction de l'ouvrage et de son fonctionnement. Ils devraient aussi être tenus de proposer des méthodes de prévention et de correction des inconvénients éventuels.

L'organisme de contrôle pourrait, à sa discrétion, étudier au cours d'une seule audience l'emplacement général et l'emplacement exact, si le tracé est court ou si l'organisme ne prévoit guère d'opposition. Toutefois, l'une des préoccupations principales de l'organisme devrait rester le droit du propriétaire à un préavis, de même que son droit de présenter des objections, de les voir considérées et de recevoir une réponse.

D'après la *Loi sur l'expropriation* de 1970, certains cas spéciaux et urgents peuvent, sur approbation du Cabinet, faire exception à la procédure normale préalable à l'expropriation. Les mêmes dérogations devraient être accordées aux expropriateurs du secteur privé dans les mêmes circonstances.

L'intérêt public doit évidemment continuer à justifier l'action des expropriateurs de lisières, tout comme celle des autres expropriateurs. L'expropriation ne saurait être justifiée uniquement par des considérations commerciales, comme le permet la *Loi sur les chemins de fer* pour certaines expropriations.

L'organisme de contrôle doit également, à ce stade, examiner la méthode et l'importance de l'expropriation. L'organisme de contrôle pourrait assortir son approbation du site d'une obligation d'utiliser un contrat type pour effectuer les acquisitions de terrain, et exiger que les propriétaires soient informés de leurs droits. Ce contrat pourrait préciser les droits et obligations des contractants au sujet des servitudes de passage sur les terrains adjacents.

Nous avons reçu de nombreux commentaires faisant état de cas où le propriétaire avait signé un contrat par lequel il cédait plus de terrain qu'il ne le croyait. Par exemple, certaines servitudes consenties aux expropriateurs de lisières leur accordaient des possibilités de construction sur l'emplacement de ces servitudes.

Les expropriations et les achats de terrain des expropriateurs du secteur privé devraient évidemment être étroitement surveillés par les autorités responsables, notamment par la CCT et l'ONE pour les compagnies de chemins de fer et de pipe-lines. Ces organismes de contrôle doivent agir comme médiateurs entre les propriétaires et les compagnies. Ils doivent intervenir rapidement en cas de dommages ou de violation de contrat.

Les procédures spéciales applicables aux expropriateurs de lisières préalablement à l'expropriation devraient apparaître dans la réglementation de la CCT et de l'ONE, puisqu'elles sont intimement liées au processus d'approbation des nouveaux tracés de chemins de fer et de pipe-lines. Toutefois, la nouvelle *Loi sur l'expropriation* doit indiquer clairement où trouver ces règles de procédure. Il serait préférable que ces règles soient exposées en détail dans la *Loi nationale sur les transports* (pour la CCT) et la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (pour l'ONE). De plus, ces règles de procédure devraient être exposées en termes simples dans une brochure d'information juridique. Nous reviendrons plus loin sur ce sujet.

Le stade de l'expropriation proprement dite

Nous n'entrevoyons que peu de difficultés à étendre, sous réserve de légères modifications, à toutes les expropriations faites en vertu du droit fédéral, les dispositions de la *Loi sur l'expropriation* de 1970 concernant le stade de l'expropriation proprement dite.

1. Le transfert de propriété

Le droit de propriété serait transmis à l'expropriateur par le dépôt et l'enregistrement, au bureau d'enregistrement local, d'un document attestant de l'approbation du ministre. En règle générale, ce document sera l'avis de confirmation. Pour les expropriateurs de lisières, il s'agira du plan, du profil et de la description de l'immeuble tels qu'approuvés par l'organisme de contrôle et le ministre.

2. La prise de possession

Quant au moment de la prise de possession, on peut distinguer quatre situations: elle peut avoir lieu à tout moment, si le propriétaire y consent; de même, si le propriétaire n'occupe pas le terrain; troisièmement, un délai de quatre-vingt-dix jours est accordé au propriétaire après signification d'une offre d'indemnité; enfin, l'expropriateur peut prendre possession du terrain à tout moment

si le Cabinet décide que des circonstances exceptionnelles et un besoin urgent de cet immeuble en particulier le justifient.

La prise de possession anticipée, avant l'expiration du délai de 90 jours, doit être compensée par le paiement de dix pour cent de la valeur du droit exproprié. Toutefois, pour certaines expropriations, le délai de 90 jours peut être excessif. L'existence des contrats de construction, de même que la brièveté de la saison propice aux travaux, peuvent exiger qu'un projet de chemin de fer ou de pipe-line ne subisse aucun retard, même léger. Les expropriateurs de lisières doivent pouvoir demander à l'organisme de contrôle d'abréger ce délai de 90 jours, pourvu qu'ils lui démontrent que le propriétaire ne subira de ce fait aucun préjudice. Toutefois, il doit être laissé à la discrétion de l'organisme de contrôle de lier cette dérogation à des conditions supplémentaires concernant les délais de construction et de réparation des dommages possibles.

3. Le paiement immédiat

Nous ne croyons pas que les expropriateurs de lisières seraient souvent contraints de demander la prise de possession anticipée si leurs expropriations étaient en outre soumises à certaines innovations et procédures plus équitables de la loi de 1970. Par exemple, la possibilité d'obtenir un versement immédiat, sans préjudice de la fixation définitive de l'indemnité totale, pourrait encourager les propriétaires à consentir à la dépossession plus rapidement. Comme le suggérait notre document de travail, si cette compensation immédiate comprenait aussi, comme c'est le cas en Ontario, une indemnisation des dommages, un expropriateur de lisières de bonne foi pourrait obtenir le consentement du propriétaire à la prise de possession dans tous les cas.

Les dispositions de la loi de 1970 concernant l'offre d'indemnité et la compensation immédiate conviendraient à toutes les expropriations faites en vertu du droit fédéral, si cette offre initiale comprenait une indemnisation des dommages. L'offre d'indemnité doit être fondée sur «une évaluation écrite de la valeur»: nous suggérons plus loin quelques méthodes d'évaluation.

4. La renonciation

Dans ce cas, encore une fois, la philosophie de la loi de 1970 convient à toutes les expropriations faites en vertu du droit fédéral, y compris le cas où un expropriateur de lisières décide qu'un terrain exproprié ne lui est plus nécessaire. Toutefois, nous sommes d'accord avec l'esprit de la loi ontarienne, qui précise que la renonciation n'est plus possible après le paiement complet de l'indemnité. La loi fédérale de 1970 empêche toute renonciation si une indemnité quelconque a été versée. Les propriétaires ayant accepté une compensation immédiate ne devraient pas perdre leur droit de récupérer leur propriété en cas de renonciation. De plus, comme le suggère le Rapport Robinson, le droit du propriétaire d'accepter la renonciation doit se borner au droit de négocier avec l'expropriateur la remise du terrain «sous réserve d'ajustements convenables quant à l'indemnité versée et quant à l'indemnité pour dommages». Il pourrait aussi être sage d'encourager les parties qui négocient une renonciation à mettre en branle le processus légal de négociation établi par la loi de 1970 pour faciliter l'accord sur l'indemnité.

De plus, le propriétaire devrait avoir le droit d'accepter par lui-même la renonciation si un compromis convenable est négocié, sans devoir obtenir, comme l'exige la loi de 1970, l'accord de «chacune des personnes qui paraissent avoir un droit sur l'immeuble». Il semble excessif de permettre à un créancier d'empêcher un propriétaire de recouvrer son bien, alors que le titulaire d'un droit réel sur l'immeuble peut n'être créancier que d'une somme peu importante.

Le stade consécutif à l'expropriation

La fixation de l'indemnité est l'objet principal du stade consécutif à l'expropriation. Bien entendu, le montant de l'indemnité payable au propriétaire par l'expropriateur peut être fixé à tout moment par entente entre les parties. Mais il est parfois difficile d'arriver à un accord; d'où la nécessité de mesures législatives. Sur ce point, la loi de 1970 s'est révélée, en général, utile et acceptable. Sa méthode de fixation de l'indemnité devrait pouvoir, moyennant modification et renforcement, régir toutes les expropriations faites en vertu du droit fédéral.

1. Le régime légal de négociation

La loi de 1970 a encouragé les règlements à l'amiable. Elle prévoit, sur demande de l'une ou l'autre des parties, la désignation d'un négociateur qui doit «s'efforcer d'aboutir à un règlement de l'indemnité payable». Cette solution convient à toutes les expropriations. Toutefois, **nous recommanderions** la désignation dans chaque province de négociateurs expérimentés, sur une base plus ou moins permanente.

2. La fixation définitive de l'indemnité

La nouvelle méthode de fixation de l'indemnité, établie par la loi de 1970 et fondée sur la valeur marchande, constitue une base

acceptable. Cette méthode est manifestement supérieure aux incertitudes de la *Loi sur les chemins de fer* ou de la Common Law. De plus, sous plusieurs aspects, elle va dans le sens des réformes opérées dans les provinces qui ont ajouté à la protection qu'offre la fixation d'une indemnité fondée sur la valeur marchande, la protection additionnelle que constitue pour le propriétaire le principe du relogement.

La plupart des dispositions de la loi de 1970 concernant l'indemnité devraient s'appliquer à toutes les expropriations faites en vertu du droit fédéral. Toutefois, **nous recommandons** certaines modifications mineures à ces dispositions, pour en faciliter l'application aux expropriateurs de lisières; ces modifications profitent aux propriétaires aussi bien qu'aux expropriateurs.

3. Moment de la fixation de l'indemnité

La date la plus propre au calcul de l'indemnité est celle de l'enregistrement de l'avis de confirmation, tel que le prévoit la loi de 1970. Évidemment, pour les expropriateurs de lisières, ce sera la date d'enregistrement du plan, du profil et de la description de l'immeuble, tels qu'approuvés par l'organisme de contrôle et le ministre. Occasionnellement, il arrive que le propriétaire ne reçoive jamais copie de l'avis de confirmation. Par mesure de sûreté, **nous recommandons** que, dans cette éventualité, le propriétaire puisse exiger qu'on calcule l'indemnité au jour du début des procédures judiciaires.

4. L'interdiction du cumul

Quoique la loi de 1970 interdise le cumul d'indemnités, elle le fait sans que cela ne soit dit ni expliqué. La nouvelle *Loi sur l'expropriation* devrait interdire les indemnités excessives et les définir clairement, de manière à y inclure des indemnités qui dépasseraient la valeur de l'immeuble, fixée en tenant compte de l'utilisation la plus rentable possible (aménagement résidentiel, par exemple, plutôt qu'utilisation à des fins agricoles).

5. L'emprise partielle

Quand une partie seulement du terrain d'un particulier est exproprié, les dispositions de la loi de 1970 ne conviennent pas à toutes les situations. Cela vaut particulièrement pour les expropriateurs de lisières, qui ne requièrent normalement qu'une étroite bande de terrain ou une simple servitude. Nous maintenons sur ce point la thèse exposée dans notre document de travail: **nous recommandons** que la loi régissant toutes les expropriations faites en vertu du droit fédéral impose, pour la fixation de l'indemnité en cas d'expropriation partielle, la technique de comparaison «avant et après».

Les éléments suivants devraient contribuer à raffiner cette technique:

1. Le fondement de la réclamation de tout particulier perdant une partie de son terrain doit être la valeur marchande de cette parcelle. Quand cette valeur est difficile à préciser, le rapport de la valeur marchande de la parcelle à la valeur marchande de l'ensemble du terrain doit être le même que celui de la surface expropriée à la surface totale.

2. Il devrait y avoir compensation uniquement entre l'indemnité totale et les augmentations qui vont «au-délà de la plus-value commune à tous les immeubles de la localité» et qui découlent de la construction ou de l'utilité de l'ouvrage, ou encore de sa construction et sa mise en service anticipées.

6. Le préjudice indirect découlant d'une emprise partielle

La loi de 1970 accorde une compensation au propriétaire qui subit un préjudice en raison de la construction d'un ouvrage public sur la parcelle de terrain expropriée ou de l'utilisation de cet ouvrage. Mais un préjudice peut découler d'un ouvrage situé ailleurs que sur le terrain exproprié. Dans ce cas, le propriétaire n'aura pas droit à compensation selon la loi de 1970; quant à la Common Law, elle ne lui accorde réparation que dans une mesure très incertaine.

En ce domaine, nous croyons la loi de 1970 injustement restrictive. Une récente réforme, au Royaume-Uni, reconnaît le droit à une indemnité pour préjudice indirect, à fixer «en tenant compte de l'ensemble de l'ouvrage et non pas seulement de la partie de celui-ci située sur le terrain acquis».

Quoique cette réforme n'apporte qu'une solution partielle au problème du préjudice indirect, la législation fédérale sur l'expropriation devrait l'adopter. Il subsiste cependant d'autres cas de préjudice indirect, qui ne sont pas du ressort de ce rapport ni même de la *Loi sur l'expropriation*: ce sont les cas de préjudice indirect en l'absence de toute emprise.

7. La relocalisation dans des lieux équivalents

Les tribunaux ont, les premiers, élaboré la notion de relocalisation dans des lieux équivalents. Selon la loi de 1970, le bénéfice de cette relocalisation n'est accordé que lorsque le terrain exproprié est occupé par des bâtiments conçus spécialement pour servir d'établissement scolaire, hospitalier ou municipal, d'institution religieuse ou charitable «ou à des fins analogues».

Or, certains types de propriétés, tels les cinémas et les clubs de golf, échappent aux dispositions de la loi concernant la relocalisation dans des lieux équivalents; pourtant, il est difficile d'assurer une indemnisation complète de leurs propriétaires en recourant aux autres éléments d'indemnité que prévoit la loi. On ne pourrait le faire qu'en dénaturant ces autres éléments. Ainsi, comment utiliser la notion d'avantage économique particulier pour fonder le recouvrement intégral du coût d'une relocalisation, dans le cas d'une propriété à destination spéciale, dont la valeur marchande est minime?

Nous recommandons que l'indemnité pour fins de relocalisation dans des lieux équivalents soit offerte, à titre facultatif, aux propriétaires de terrains «voués à un objet d'une nature telle qu'il n'y a pas de demande générale ou de marché pour un terrain ayant cette destination».

8. Les droits découlant des baux

Par rapport à la Common Law, la loi de 1970 améliore la situation du locataire d'un immeuble exproprié. La fixation de l'indemnité tient compte, entre autres choses, de la durée totale du bail, du terme restant à courir et «de tout droit ou de toute perspective raisonnable de renouvellement». Par ailleurs, la loi ne prévoit aucune indemnité pour le propriétaire d'un immeuble dont le bail serait vraisemblablement renouvelé. Il serait équitable que le propriétaire ait les mêmes droits que le locataire. Si une perspective raisonnable de renouvellement peut être démontrée d'une manière satisfaisante, nous estimons que l'on devrait en tenir compte en fixant la valeur marchande du bail exproprié en vertu des lois fédérales. Cette modification permettrait de rapprocher l'indemnité de ce qu'un acheteur consentant pourrait payer à un vendeur consentant pour un immeuble loué.

Nous estimons que la nouvelle loi devrait définir les conséquences de l'expropriation sur un bail en vigueur. Nous pourrions adopter le modèle fourni par la législation de l'Ontario, qui précise que lorsque tous les droits d'un locataire sur un immeuble sont expropriés ou lorsqu'une partie de ses droits est expropriée et que l'expropriation rend la partie restante impropre aux fins du bail, la jouissance du locataire est réputée troublée à compter du jour de l'expropriation. En cas d'emprise partielle laissant au locataire la jouissance partielle des lieux loués, il y a lieu à réduction proportionnelle du loyer.

9. Les hypothèques et autres sûretés

Comme l'indique notre document de travail, la loi de 1970 adopte la méthode dite du «solde impayé» pour indemniser le créancier hypothécaire. La Commission de réforme du droit de Colombie-Britannique a examiné une autre solution, plus directe, et a recommandé la méthode de la valeur marchande. La méthode du «solde impayé» doit faire l'objet de tant d'adaptations et de rationalisations artificielles, qu'elle peut difficilement donner des résultats équitables dans toutes les conditions de marché. **Nous recommandons** donc que la *Loi sur l'expropriation* adopte la

méthode de la valeur marchande pour indemniser les créanciers hypothécaires.

10. Qui devrait fixer l'indemnité?

Quand un accord d'indemnité ne peut être conclu, presque toutes les lois fédérales traitant d'expropriation recourent à une procédure judiciaire. Actuellement, c'est la loi applicable qui détermine l'identité du juge. Par exemple, c'est le tribunal local, selon la *Loi sur les chemins de fer*, ou un juge de la Cour fédérale, selon la *Loi sur l'expropriation* de 1970. Toutes les indemnités pour expropriation faite en vertu du droit fédéral devraient être adjugées par le même tribunal. **Nous recommandons** que la division de première instance de la Cour fédérale soit désignée pour entendre ces litiges. Les juges de cette cour siègent un peu partout au pays et ont acquis, en appliquant la *Loi sur l'expropriation* de 1970, l'expérience indispensable à leur solution.

Notre document de travail propose que les juges locaux servent d'arbitres pour les réclamations de moins de $5,000. Par la suite, nous avons appris que toutes les réclamations de cet ordre sont réglées hors cour. La raison semble en être la libéralité des dispositions de la loi de 1970 en ce qui concerne les dépens, et le coût élevé d'un procès. Nous avons donc conclu que toutes les réclamations d'indemnité faisant suite à une expropriation effectuée en vertu du droit fédéral devraient être tranchées par la division de première instance de la Cour fédérale. Ces décisions peuvent faire l'objet d'un appel, de la manière normale, à la Cour d'appel fédérale et, avec autorisation, à la Cour suprême du Canada.

11. Les frais

Les dispositions de la *Loi sur l'expropriation* de 1970 concernant les frais sont de beaucoup plus satisfaisantes que les textes correspondants de la *Loi sur les chemins de fer*. La loi indemnise totalement le propriétaire des frais encourus durant la négociation volontaire. Le propriétaire reçoit «un montant égal aux frais d'estimation, frais juridiques et autres frais raisonnables encourus». De plus, il est possible de se faire indemniser des frais encourus

pour faire valoir son opposition lors de l'audience préalable à l'expropriation. Toutefois, le tarif de frais établi par décret semble dérisoirement bas. Le tarif devrait être modifié périodiquement; il devrait comprendre les frais encourus lors de la présentation d'oppositions devant les organismes de contrôle ayant compétence sur les expropriations par les compagnies de chemins de fer et de pipe-lines.

Toutefois, le droit au recouvrement par le propriétaire des frais de justice n'est pas illimité. Il n'y a pas lieu à remboursement si la cour juge déraisonnable l'indemnité demandée. Si la demande est jugée raisonnable mais que la cour accorde une indemnité inférieure au montant demandé, le propriétaire peut percevoir ses frais judiciaires, ce qui signifie que le propriétaire sera perdant, puisque cette définition des frais représente habituellement un montant inférieur aux frais réels. Si l'indemnité accordée au propriétaire dépasse l'offre de l'expropriateur, la *Loi sur l'expropriation* accorde alors au propriétaire la totalité des frais encourus, y compris les frais extra-judiciaires «que le tribunal détermine». Ce calcul correspond généralement mieux aux frais de justice réellement encourus par le propriétaire. La garantie d'un remboursement des frais encourus encourage le propriétaire, confronté à un adversaire généralement plus solide financièrement que lui, à faire trancher sa réclamation par la cour. Un recouvrement minime ou aléatoire pourra priver le propriétaire de ses droits en le mettant à la merci d'un expropriateur qui tente de tirer le maximum de l'argent qu'il consacre à l'expropriation. Mais au contraire, la certitude d'un recouvrement exagérément généreux peut faire traîner les négociations et le litige et favoriser l'élaboration excessive des dossiers et l'inflation des règlements.

Nous soutenons le principe d'une indemnisation complète des frais, juridiques ou autres, raisonnablement encourus par le propriétaire. Nous acceptons les dispositions de la loi de 1970 en ce qui concerne les frais encourus au stade de l'audition préalable à l'expropriation et de la négociation volontaire. Mais la législation doit aller plus loin. Les propriétaires devraient être indemnisés totalement de tous frais raisonnablement encourus depuis le moment de l'expropriation jusqu'au jour du règlement, de la sentence ou de la fin des procédures accessoires. Si le montant accordé est inférieur à l'offre de l'expropriateur, le dédommagement du propriétaire doit

être laissé à la discrétion de la cour, sauf que, dans ce cas, l'indemnisation totale des frais ne doit être accordée que si le tribunal juge équitable de le faire.

Pour que les propriétaires soient mieux renseignés sur les dépens qu'ils peuvent éventuellement recouvrir, **nous recommandons** que le registraire de la Cour fédérale, qui est chargé par les règles de la Cour fédérale de taxer les dépens, établisse des tableaux précis à ce sujet. Cette suggestion correspond aux recommandations du Rapport Robinson, ainsi qu'à l'observation des frais généralement accordés de nos jours.

Le registraire devrait tenir compte de la vraisemblance des dépens du propriétaire, par rapport à l'importance et à la complexité du dossier, à la somme en jeu et à l'écart entre la somme accordée et la somme offerte par l'expropriateur. Mais surtout, il doit examiner si le dossier a été constitué et instruit «de façon économique et sans détours», pour reprendre les mots du Rapport Robinson. Nous suggérons aussi que le registraire puisse taxer des dépens au titre d'un accord d'indemnisation négocié après l'expropriation.

Le propriétaire pourrait aussi profiter des conseils du registraire en ce qui concerne le recouvrement des frais d'évaluation. Le registraire devrait disposer d'un tarif des frais d'évaluation que les propriétaires pourraient récupérer des expropriateurs agissant en vertu du droit fédéral. Il pourrait aussi servir de guide aux expropriateurs pour des évaluations indépendantes.

Bien que les propriétaires puissent recouvrer les frais raisonnablement encourus, nous avons reçu plusieurs commentaires faisant état de la difficulté de choisir des experts-conseils compétents en matière d'expropriation. Évidemment, cet état de fait n'est pas particulier à l'expropriation. Nous n'y connaissons pas de solution facile. Toutefois, nous espérons que le mouvement vers une spécialisation reconnue au sein de la profession juridique, amorcé dans plusieurs provinces, va contribuer à faire disparaître l'actuelle pénurie d'experts et à renforcer la profession d'évaluateur dont nous traitons plus loin dans ce rapport.

Dans notre optique, l'existence d'une possibilité raisonnable de recouvrement de leurs frais réels par les propriétaires conduira les expropriateurs, dans le cas d'expropriations sur une grande

échelle, mettant en cause plusieurs propriétaires fonciers, à favoriser la réunion des dossiers de contestation d'indemnité et à recourir à la méthode des causes types, susceptibles de servir de base à une série de règlements. Nous avons constaté que cela s'est déjà produit, réduisant ainsi la friction entre propriétaires et expropriateurs en plus d'accélérer la négociation des règlements.

Propositions diverses

1. Les biens mobiliers

Un certain nombre de lois fédérales permettent l'expropriation de droits non immobiliers. Citons la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*, la *Loi sur la Société de développement du Cap-Breton*, la *Loi sur la radiodiffusion*, la *Loi sur les télégraphes* et la *Loi sur les mesures de guerre*. Les droits expropriables en vertu de ces lois sont des brevets d'invention, des machines, des réserves de charbon et des biens meubles en général.

Le problème en cette matière vient de l'absence généralisée d'enregistrement de ces cessions obligatoires. Puisque les mêmes procédures sont applicables, indépendamment de la nature des biens expropriés, toutes ces expropriations devraient être régies par la nouvelle *Loi sur l'expropriation*.

Nous recommandons d'étendre à toutes les expropriations de biens mobiliers la procédure décrite dans la *Loi sur la Société de développement du Cap-Breton*, procédure qui prévoit l'enregistrement auprès du Registraire général du Canada de tout bien meuble exproprié.

2. Le préjudice indirect

La *Loi sur les chemins de fer* prévoit un recours en dommages-intérêts pour préjudice indirect, même lorsque l'expropriation ne porte pas sur un immeuble; par contre, la *Loi sur l'expropriation* de

1970 ne mentionne pas l'existence d'un tel recours. Cependant, la Cour suprême du Canada a estimé que la *Loi sur l'expropriation* d'avant 1970 établissait un droit à une indemnité pour préjudice indirect, même si ce droit n'y était pas expressément prévu. Puisque la nouvelle *Loi sur l'expropriation* combinera la *Loi sur les chemins de fer* et la *Loi sur l'expropriation* de 1970, elle devrait préciser le droit à l'indemnité pour préjudice indirect.

Abstraction faite d'une éventuelle confirmation législative de ce droit, la Common Law devrait être sensiblement remaniée au chapitre du préjudice indirect. Toutefois, cela dépasse la portée de ce rapport, puisqu'il s'agit essentiellement de responsabilité délictuelle, le problème étant de concilier la notion d'abus de droit et les moyens de défense que constituent l'habilitation législative et l'immunité de la Couronne.

Les techniques de l'acquisition foncière

Notre étude de l'expropriation nous a permis d'observer les méthodes utilisées pour l'acquisition de terrains par les divers expropriateurs habilités par le droit fédéral, qu'ils appartiennent au secteur public ou privé. Nous avons relevé des incohérences et des pratiques qui nous amènent à formuler quelques suggestions.

1. Un organisme central d'acquisition foncière

Les divers expropriateurs opérant en vertu du droit fédéral n'ont pas tous la même expérience et la même compétence dans ce domaine. D'où la nécessité d'un organisme fédéral unique, voué aux acquisitions de biens immobiliers. Un certain regroupement des acquisitions s'est déjà fait au ministère des Travaux publics. Mais un organisme unique devrait, pour être efficace, n'être rattaché à aucun ministère ou organisme susceptible d'exproprier pour son propre compte. Cet organisme central pourrait effectuer toutes les acquisitions de biens immobiliers pour le compte du gouvernement, soit par achat ou expropriation. Par la suite, les méthodes d'acquisition équitables mises au point par cet organisme pour le secteur public pourraient servir de modèle pour le secteur privé.

Étant donné l'importance de l'aspect juridique dans cette matière, cet organisme devrait travailler en liaison étroite avec le ministère de la Justice et devrait donc être placé sous la responsabilité du ministre de la Justice.

En elle-même, cette proposition ne résoudra manifestement pas le problème, déjà évoqué, de la participation précoce du public

à la planification des projets. Mais il est possible que les fonctionnaires de cet organisme se rendent compte qu'une large ouverture à la participation du public, au stade de la planification des projets, permettrait souvent de remplacer l'expropriation par l'achat de gré à gré, à condition qu'un programme d'information publique ait fait clairement connaître les buts du projet et les exigences de son implantation.

2. Les évaluations

Des commentaires sur notre document de travail, nous avons déduit que plusieurs problèmes d'expropriation sont en fait des problèmes d'évaluation. L'évaluation des biens fonciers est une étape importante de l'acquisition et de l'expropriation. En fait, de la qualité de l'évaluation dépend, jusqu'à un certain point, la rapidité et le caractère équitable de l'expropriation. Actuellement, les propriétaires et les expropriateurs sont souvent déroutés par des évaluations contradictoires. Souvent, l'expertise décisive est celle de l'évaluateur professionnel de biens immobiliers. Mais nous avons constaté chez les expropriateurs une extraordinaire diversité dans leur façon de concevoir l'évaluation, les normes d'éthique qui lui sont applicables et les frais qu'elle exige.

L'une des raisons de cet état de fait, c'est que certains évaluateurs n'ont aucune expérience ni formation pertinente. N'importe qui peut se dire évaluateur, sans même avoir à démontrer quelque compétence professionnelle, si minime soit-elle. Il semble, de surcroît, qu'il y ait pénurie d'évaluateurs expérimentés et fiables. Il y a lieu de renforcer la profession d'évaluateur. Ceci peut être fait par la promotion de principes uniformes d'évaluation et de règles d'éthique professionnelle, par l'institution de mécanismes de formation et de réglementation de l'accès à la pratique, et même par un contrôle de connaissances requises aux fins de l'exercice de la profession. De telles initiatives devraient bénéficier de l'appui tant des gouvernements fédéral que provinciaux, et même des expropriateurs fédéraux eux-mêmes, par leurs directives et leurs pratiques respectives.

3. Le droit à l'information

Souvent, les problèmes des propriétaires face à l'expropriation viennent du manque d'information et du peu de communication

entre expropriateurs et propriétaires concernés. Après certains achats de biens immobiliers, les rumeurs vont bon train au sujet du prix obtenu. Il en résulte des dissensions et une réaction d'hostilité chez les propriétaires, ce qui rend d'autant plus difficiles les achats de gré à gré. Nous estimons que les prix payés par les expropriateurs devraient être du domaine public. Après tout, il s'agit de deniers publics affectés à la réalisation d'ouvrages publics. Selon nous, l'information ouverte est une politique plus juste, aussi bien envers les propriétaires concernés qu'envers le public en général, qui en définitive règle la note de l'expropriation.

4. Des contrats types

Nous suggérons aussi que toutes les entités habilitées à exproprier fassent usage de contrats types pour l'acquisition de biens immobiliers ou autres. C'est une question d'équité, d'égalité et d'information ouverte. Plusieurs propriétaires arrivent mal à déchiffrer les «petits caractères» dans les contrats actuellement en vigueur. Le contrat type pourrait être complété par une explication, en langage simple, des termes employés. Cela contribuerait à renforcer la confiance des propriétaires dans la bonne foi d'un expropriateur éventuel. L'expérience de certaines provinces tend à démontrer l'utilité d'une telle réforme. La loi manitobaine sur les pipe-lines exige l'utilisation d'un contrat type concernant le transfert aux compagnies de pipe-lines, par vente ou expropriation, du droit d'occuper et d'utiliser un terrain «pour fins de pipe-lines», ainsi que la réglementation de ce droit.

5. Une brochure d'information juridique

Toute simple et claire qu'elle puisse être, la formulation d'une loi sera toujours difficile à comprendre pour plusieurs. Même si l'offre de l'expropriateur est très raisonnable, le propriétaire devrait être au fait de ses droits et recours légaux. Dans ce but, **nous suggérons** la rédaction et la mise à jour fréquente d'une «brochure d'information juridique», décrivant d'une façon succincte la loi, les règles de procédure applicables aux expropriations faites en vertu du droit fédéral, les droits et recours des parties et la façon

de les exercer. La brochure devrait aussi traiter, par exemple, de l'influence de l'expropriation sur l'impôt sur le revenu du propriétaire et d'autres sujets connexes.

Quiconque envisage de vendre un bien à un expropriateur habilité par le droit fédéral ou se trouve exposé à une expropriation devrait recevoir cette brochure. Idéalement, la rédaction et la mise à jour de cette brochure devraient être confiées à un organisme indépendant, non concerné par les expropriations ou les acquisitions de biens immobiliers. Depuis plusieurs années, le ministère de la Justice des États-Unis publie une brochure analogue à celle que nous envisageons pour le Canada. La brochure que nous suggérons n'assurerait pas que chaque propriétaire saura faire face à l'expropriation, mais elle contribuera au climat de franchise et d'équité essentiel à la mise en œuvre d'un droit et de pratiques acceptables en matière d'expropriation.

Conclusion

Ce rapport prolonge l'évolution, déjà sensible dans la *Loi sur l'expropriation* de 1970, vers un meilleur droit de l'expropriation au niveau fédéral. Nous osons croire que notre document de travail tendait aussi vers ce but. Nous pensons que nos recommandations, même si nous ne leur avons pas donné la forme d'un avant-projet de loi, peuvent servir de base à la rédaction d'une loi nouvelle, que nous jugeons nécessaire.

Ayant acquis une certaine connaissance de ce domaine et des nombreuses lois qui s'y rattachent, nous espérons pouvoir contribuer à la rédaction d'un texte susceptible de couvrir l'ensemble des expropriations faites en vertu du droit fédéral et apte à assurer aux citoyens la sauvegarde et la protection efficace de leurs droits grâce à un juste droit de l'expropriation.

Annexe

A. Collaborateurs

Ce rapport porte la marque d'un très grand nombre de particuliers et d'organisations, propriétaires ruraux aussi bien que ministères fédéraux. Il porte aussi la marque de ceux qui ont acquis une connaissance directe des pouvoirs d'expropriation prévus par le droit fédéral: propriétaires expropriés, compagnies de chemins de fer ou de pipe-lines, organismes d'État. Leur concours et leurs recommandations nous ont permis de mieux cerner les vrais problèmes et les réformes nécessaires.

Ont aussi mérité notre gratitude nos collègues réformateurs du droit, en Ontario et en Colombie-Britannique notamment, qui ont étudié la question récemment et recommandé des réformes législatives. Nous avons eu la bonne fortune de fonder nos travaux, pour une part, sur une réforme relativement récente, soit la *Loi sur l'expropriation* de 1970; nous tenons à remercier les législateurs et les fonctionnaires qui ont participé à l'élaboration et à l'adoption de cette loi.

Finalement, nos remerciements s'adressent à tous ceux, et ils sont nombreux, qui ont pris part à l'élaboration de notre document de travail et du présent rapport. L'ex-commissaire William F. Ryan orienta notre travail dans ce domaine depuis les débuts, en 1972, jusqu'à sa nomination à la Cour d'appel fédérale en 1973. Y ont aussi contribué, alors qu'ils étaient commissaires, M. le doyen M. L. Friedland, M^me^ le juge Claire Barrette-Joncas et M. John McAlpine. Le juge John W. Morden, de la Cour suprême de

l'Ontario, nous a communiqué une étude fouillée sur laquelle s'appuyait notre document de travail. Nous avons aussi pu bénéficier de l'apport de Messieurs C. E. Todd, professeur à l'université de la Colombie-Britannique et M. R. B. Robinson, c.r., de Toronto. M. Gaylord Watkins a coordonné les travaux pendant toute la durée de la recherche.

B. Publications

Ce rapport se fonde sur des documents de source interne et externe, lesquels sont consignés dans les dossiers de la Commission et figurent dans nos rapports annuels.

Étude préliminaire

L'expropriation (1974)

Document de travail

L'expropriation (#9-1975), Information Canada
N° de catalogue, J32-18-1975